

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

**Política Externa (Sub)nacional: um estudo da paradiplomacia do estado do Rio de Janeiro e de seu impacto nas Políticas Públicas**

**PATRÍCIA CABRAL DE OLIVEIRA**

**2019**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**  
**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

**Política Externa (Sub)nacional: um estudo da paradiplomacia do estado do Rio de Janeiro e de seu impacto nas Políticas Públicas**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da UNIRIO como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Ciência Política.

**Linha de Pesquisa:** Relações Internacionais e Política Mundial

**Orientadora:** Enara Echart Muñoz

**Discente:** Patrícia Cabral de Oliveira

Aprovado (a) em:

BANCA EXAMINADORA

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Enara Echart Muñoz (orientadora)

---

Prof. Dr. Guilherme Simões Reis

---

Prof. Dr. Tiago Nery

A Evandro de Souza Mothé, meu companheiro de todas as horas, pelo carinho,  
paciência e constante incentivo e apoio.

A minha mãe, meu pai e irmão pelo apoio e por me mostrarem  
que todo esforço vale a pena.

Aos meus professores, especialmente Enara Echart, pela dedicação, paciência  
e confiança na realização deste trabalho.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais e meu irmão pelo carinho, por estarem sempre presentes me apoiando em todos os momentos e pelos puxões de orelha (“você está esperando o que pra terminar isso logo?”). Ao meu super companheiro, Evandro (o contador mais internacional que existe, sabe tudo de RI!) por todo o carinho, compreensão, paciência, cuidado e companheirismo, que foram essenciais para a finalização desse trabalho. Vocês quatro são minha base... os melhores presentes dessa caminhada chamada vida!

Agradeço também aos professores do PPGCP- UNIRIO que durante todo o curso nos contemplaram não só com todo seu conhecimento, mas também com sua experiência profissional e de vida. Obrigada pela dedicação à criação e execução desse curso de mestrado, que tenho certeza, não fosse pelo empenho de vocês, jamais sairia do papel. Um agradecimento especial à professora Enara Echart por todo conhecimento compartilhado, pelos *insights* incríveis e confiança no meu trabalho, tanto na realização dessa dissertação, quanto na ministração das aulas de teoria das Relações Internacionais I, parte do estágio acadêmico. Não poderia deixar de mencionar todo o incentivo e apoio da professora e Coordenadora de Relações Internacionais do Unilasalle, Fernanda Nanci, sem a qual esse trabalho não teria saído. Do incentivo à inscrição, ajuda no pré-projeto, às broncas para que eu escrevesse logo a dissertação. Não fosse sua insistência e suporte, talvez eu nunca ingressasse na carreira acadêmica. Obrigada por tudo!

Aos meus queridos colegas de turma, pela parceria, debates e chopps tão necessários para sobrevivermos à essa experiência! O aprendizado desse programa de mestrado começou com vocês! Às queridíssimas amigas Marcelle Bessa e Ana Carolina Nascimento pelo estímulo, por estarem sempre presentes, mesmo nos piores momentos, pela troca de conhecimentos em RI e, claro, pelo ombro amigo para choramingar!

Por último, mas não menos importante, meu muito obrigada à toda a Equipe da SSRI (sobretudo os chefes Luiz e Bruno que flexibilizaram minha carga horária para essa empreitada), que me incentivou desde o início e cobriu minhas saídas para as aulas, especialmente à Maira, que celebrou cada etapa comigo! Muita gratidão à Uina Spencer, Mohana Reis e Tiago Nery pelo constante encorajamento, companheirismo e amizade, vocês são 1000! Ao Bira e à Maria por todo o carinho! Por fim, um agradecimento especial ao Pedro Spadale, eterno mestre da paradiplomacia, pelo estímulo e confiança no meu trabalho, desde o estágio, e por ter aberto um horário em sua agenda corrida para me presentear com um almoço-entrevista importantíssimo para a finalização da pesquisa.

## **RESUMO**

A atuação internacional de entes subnacionais é um fenômeno antigo, porém seu estudo ganhou visibilidade apenas na década de 1980 quando os professores canadenses Panayotis e Soldatos cunharam o termo “paradiplomacia”. No Brasil, o estado do Rio de Janeiro foi o primeiro ente subnacional a institucionalizar a área de Relações Internacionais, em 1983, que se tornou uma Subsecretaria em 2007. Essa pesquisa visa avançar o estudo da paradiplomacia, especificamente do estado do Rio de Janeiro, através da Subsecretaria de Relações Internacionais (SSRI), no período de 2007 a 2018, buscando compreender os processos decisórios das políticas públicas que envolvem a participação da área internacional, assim como os desdobramentos – sucessos e contradições - dessa atuação internacional para o desenvolvimento socioeconômico do estado do Rio de Janeiro. Para tanto, serão usadas as lentes da Análise de Política Externa e da Análise de Políticas Públicas.

Palavras-chave: paradiplomacia, estado do Rio de Janeiro, política externa, política pública.

## **ABSTRACT**

The international action of subnational entities is an old phenomenon, but its study gained visibility only in the 1980s when the Canadian Professors Panayotis and Soldatos coined the term paradiplomacy. In Brazil, the state of Rio de Janeiro was the first sub-national entity to officially create an international relations area in 1983, which became an Undersecretariat in 2007. In this sense, this research aims to advance the study of paradiplomacy, specifically the state of Rio de Janeiro, through the Undersecretariat for International Relations (SSRI), from 2007 to 2018, seeking to understand the decision-making processes of policies involving the international sector, as well as the outcomes – successes and contradictions - of this international performance for the socioeconomic development of the state. To do so, the lenses of Foreign Policy Analysis and the Public Policy Analysis will be used.

Key words: paradiplomacy, Rio de Janeiro state, foreign policy, policy.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### FIGURAS

Figura 1 - Assessorias de Relações Internacionais - Estados.....	18
Figura 2 - Etapas do processo decisório .....	38
Figura 3 - Análise de Paradiplomacia .....	41
Figura 4 - Ranking: o peso da dívida externa na dívida pública estadual (Primeira República).....	45
Figura 5 - Assessorias de Relações Internacionais e sua subordinação - Estados .....	55
Figura 6 - Municípios que atuam internacionalmente (2001) .....	55
Figura 7-Estrutura da Subsecretaria de Relações Internacionais.....	69
Figura 8- Participação da SSRI nas etapas do processo decisório.....	115

### TABELAS

Tabela 1- Tabela 1- Paradiplomacia e as escolas de globalização.....	26
Tabela 2 - Captação de empréstimos estrangeiros pelos estados, 1919-1931.....	46
Tabela 3 - Captação de empréstimos externos pelos governos estaduais, 1980-2009.....	59
Tabela 4 - Estrutura paradiplomática e mudanças de governador .....	67
Tabela 5 - Montante da dívida do governo fluminense por credor .....	79
Tabela 6 - Quadro resumo dos financiamentos do estado 2007- 2017.....	82
Tabela 7 - Variáveis de pesquisa aplicadas à cooperação para ao Toolkit das UPPs .....	89
Tabela 8 - Governos e Associações Participantes da RegionsAdapt.....	95
Tabela 9 - Variáveis de pesquisa aplicadas ao RegionsAdapt.....	97
Tabela 10 - Variáveis de pesquisa aplicadas ao Projeto de Cooperação técnica com o BID .....	101
Tabela 11 - Componentes e orçamentos da cooperação técnica com o BID .....	102
Tabela 12 - Atores envolvidos na implementação do Rio Rural .....	104
Tabela 13 - Quadro resumo da revisão da carteira.....	105
Tabela 14 - Variáveis de pesquisa aplicadas ao Rio Rural .....	106
Tabela 15 - Variáveis de pesquisa aplicadas ao Exporta Rio .....	110
Tabela 16 - Variáveis de pesquisa aplicadas ao Dupla Escola Intercultural .....	113

### GRÁFICOS

Gráfico 1 - Audiências e eventos internacionais recebidos pelo Governador e/ou Vice-Governador.....	57
Gráfico 2 - Brasil: primeira motivação das missões internacionais.....	58
Gráfico 3 - Missões internacionais lideradas pelo Governador e/ou Vice-Governador.....	72
Gráfico 4 - Audiências e eventos internacionais recebidos pelo Governador e/ou Vice-Governador.....	72
Gráfico 5 - Missões recebidas e atendimento remoto (comércio e investimentos).....	76
Gráfico 6 - Missões enviadas ao exterior - Comércio e Investimentos (2010-2018) .....	77

<b>Gráfico 7 - Financiamentos contratados pelo Governo do estado do Rio de Janeiro por instituição (2007-2018) - US\$ Bi.....</b>	<b>81</b>
<b>Gráfico 8 - Finalidade dos financiamentos contratados (2007-2018) .....</b>	<b>83</b>



## LISTA DE ABREVIATURAS

ABC - Agência Brasileira de Cooperação  
ABGF - Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias  
ACRJ - Associação Comercial do Rio de Janeiro  
AEB - Associação de Comércio Exterior do Brasil  
AECID - Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento  
AFD - Agência Francesa de Cooperação  
AFEPA - Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares  
AGERIO - Agência Estadual de Fomento  
AMFORP - *American and Foreign Power Company*  
AMUPREV - Alianças Municipais para a Prevenção da Violência  
APD - Análise de Paradiplomacia  
APE - Análise de Política Externa  
APEX BRASIL - Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos  
APP - Análise de Políticas Públicas  
ARF - Assessoria de Relações Federativas  
ARI - Assessoria de Relações Internacionais  
BB - Banco do Brasil  
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial)  
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
BOPE - Batalhão de Operações Policiais Especiais  
CAF - Cooperação Andina de Fomento  
CCPL - Cooperativa Central de Leite  
CDP - *Carbon Disclosure Project*  
CEPERJ - Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro  
CI - Conservação Internacional do Brasil  
CIBCI - Câmara Ítalo-Brasileira de Comércio e Indústria do Rio de Janeiro  
CMJ - Caminho Melhor Jovem  
CODIN - Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio de Janeiro  
COP - Conferências das Partes do Acordo - Quadro sobre a Mudança do Clima

COPPAL - Congresso Permanente dos Partidos Políticos da América Latina

ECO 92 - Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento

DPGE - Defensoria Pública Geral do Estado

EMATER-RIO - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Rio de Janeiro

EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

EUA - Estados Unidos da América

FAPERJ - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro

FBDS - Fundação Brasileira de Desenvolvimento Sustentável

FCCE - Federação das Câmaras de Comércio Exterior

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FIRJAN - Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro

FMI - Fundo Monetário Internacional

FONPLATA - Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata

FÓRUM RI 27 - Fórum Nacional de Gestores Estaduais de Relações Internacionais

FUNASA - Fundação Nacional de Saúde

FUNCEX - Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior

GE - General Electric

GIZ - Sociedade Alemã de Cooperação Internacional

GPA - Grupo Pão de Açúcar

GT - Grupo de Trabalho

IBM - *International Business Machines Corporation*

ICMA - Associação Internacional de Administração de Cidades

IED - Investimento Estrangeiro Direto

INEA - Instituto Estadual do Ambiente

INMETRO - Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia

IPP - Instituto Pereira Passos

IS - Internacional Socialista

ITT - International Telephone and Telegraph Corporation

JBIC - Banco Japonês para a Cooperação Internacional

JICA - Agência Japonesa para a Cooperação Internacional

KCI - KCI Technologies Inc.

KFW - Banco Alemão para o desenvolvimento

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MDIC - Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário

MI - Ministério da integração

MOU - *Memorandum of Understanding*

MPMEs - Micro, Pequenas e Médias empresas

MRE - Ministério das Relações Exteriores

NATA - Núcleo Avançado em Tecnologia de Alimentos e Gestão do Cooperativismo

NAVE - Núcleo Avançado em Educação

NEAAPE - Núcleo de Estudos de Atores e Agendas de Política Externa

NRG4SD - *Network of Regional Governments for Sustainable Development*

OEA - Organização dos Estados Americanos

OIT - Organização Internacional do Trabalho

ONG - Organizações Não Governamentais

ONU - Organização das Nações Unidas

ONU HABITAT- Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável

OPEP - Organização dos Países Exportadores de Petróleo

ORU-FOGAR - *Forum of Regional Governments and Global Associations of Regions*

OSCIP - Organização da sociedade civil de interesse público

PDT - Partido Democrático Trabalhista

PEIEX - Programa de Qualificação para Exportação

PESAGRO - Empresa de Pesquisa Agropecuária do Estado do Rio de Janeiro

FIOCRUZ - Fundação Oswaldo Cruz

PET - Programa Estadual de Transportes

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNCE - Plano Nacional da Cultura Exportadora

PRA - Plano de Recuperação Ambiental

PRODETUR - Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo no Estado do Rio de Janeiro

PROFAZ - Programa de Modernização da Gestão Fazendária do Estado do Rio de Janeiro

PRÓ-GESTÃO - Programa de Renovação e Fortalecimento da Gestão Pública do Estado do Rio de Janeiro

PROPAR - Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas

PRÓ-VIAS - Programa de Melhorias e Implantação da Infraestrutura Viária do Rio de Janeiro

PSAM - Programa de Saneamento Ambiental dos Municípios do Entorno da Baía da Guanabara

PSB - Partido Socialista Brasileiro

PSC - Partido Social Cristão

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro

PUC - Pontifícia Universidade Católica

PUI - Projeto Urbanização Integral

R20 - *Region for Climate Action*

REARI-RJ - Rede das Assessorias Internacionais das Instituições de Ensino Superior do Estado do Rio de Janeiro

RI - Relações Internacionais

RIO RURAL - Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável em Microbacias Hidrográficas do Estado do Rio de Janeiro

RIO+20 - Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável

RJ - Rio de Janeiro

SAF - Subchefia de Assuntos Federativos

SDS - Superintendência de Desenvolvimento Sustentável

SEA - Secretaria de Estado do Ambiente

SEAPPA - Secretaria de Agricultura, Pecuária, Pesca e Abastecimento

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SEEDUC - Secretaria de Estado de Educação

SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SES - Secretaria de Estado de Saúde

SESDC - Secretaria Estadual de Saúde e Defesa Civil

SESEG - Secretaria de Estado de Segurança

SSRI - Subsecretaria de Relações Internacionais

TCG - *The Climate Group*

UENF - Universidade Estadual do Norte Fluminense

UEPSAM - Programa de Saneamento Ambiental dos Municípios do Entorno da Baía de Guanabara

UERJ - Universidade do Estado do Rio de Janeiro

UMCES - Centro de Ciências Ambientais Universidade de Maryland

UNFCCC - Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima

UPP - Unidades de Polícia Pacificadoras

USA EPQ - *United States of America Environmental Protection Agency*

USAID - Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>1 - PERSPECTIVA ANALÍTICA: AS ANÁLISES DE POLÍTICA EXTERNA E DE POLÍTICAS PÚBLICAS APLICADAS AO ESTUDO DA PARADIPLOMACIA .....</b>	<b>23</b>
1.1 O CONTEXTO DA PARADIPLOMACIA: GLOBALIZAÇÃO .....	24
1.2 ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA E A PERSPECTIVA DA INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA.....	29
1.3 ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	35
1.4 A ANÁLISE DE PARADIPLOMACIA .....	39
<b>2 - O DESENVOLVIMENTO DA PARADIPLOMACIA NO BRASIL.....</b>	<b>43</b>
2.1 A INTERNACIONALIZAÇÃO DOS ESTADOS BRASILEIROS: DO BRASIL REPUBLICANO AO REGIME MILITAR.....	44
2.2 O ENGAJAMENTO PARADIPLOMÁTICO ATUAL DAS UNIDADES SUBNACIONAIS.....	54
<b>3 - O ESTADO DO RIO DE JANEIRO: CAMINHOS DE UMA ATUAÇÃO INTERNACIONAL.....</b>	<b>62</b>
3.1 A ÁREA INTERNACIONAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.....	64
3.2 A SUBSECRETARIA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS (2007-2018) .....	68
3.2.1 Relações Institucionais.....	71
3.2.2 Cooperação Internacional.....	73
3.2.3 Comércio e Investimentos .....	74
3.2.4 Financiamentos Externos .....	78
3.3 - ESTUDOS DE CASO .....	85
3.3.1 Cooperação trilateral Rio de Janeiro - El salvador – USAID .....	86
3.3.2 Inciativas ambientais de sustentabilidade .....	90
3.3.2.1 <i>RegionsAdapt</i> .....	92
3.3.2.2 Cooperação bilateral Rio de Janeiro Maryland .....	97
3.3.2.3 RIO RURAL-BIRD .....	102
3.3.3 Exporta Rio .....	107
3.3.4 Dupla Escola Intercultural.....	110
3.3.5 Considerações sobre os estudos de caso .....	114
<b>4 - CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>116</b>
<b>5 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>120</b>

## INTRODUÇÃO

As últimas décadas do século XX registraram importantes mudanças na política mundial marcadas pelo fim da Guerra Fria, a rápida transformação tecnológica e o aprofundamento do processo de globalização. Os limites entre o âmbito doméstico e o internacional têm se tornado cada vez mais tênues e o surgimento de novos atores nas relações internacionais, além dos Estados Nacionais, (como empresas transnacionais e Organizações Não Governamentais - ONGs) vem desafiando paradigmas cristalizados desde o Tratado de Vestfália (1648) quando o poder foi concentrado na figura do Estado, passando este a monopolizar a política externa e a ser a única autoridade a ter legitimidade para firmar acordos e tratados. Dentre esses novos atores, é crescente a atuação internacional de governos subnacionais desencadeando a “projeção local ao âmbito internacional” ou, em outras palavras, a “internacionalização da dimensão local” (MALÉ, 2009). Reflexo, dentre outros fatores, da nova importância do território na perspectiva do fortalecimento do desenvolvimento local.

O fenômeno inicialmente chamou atenção de políticos e acadêmicos na Europa, com o protagonismo das regiões dentro da União Europeia e suas alianças intra-regionais, mas logo passou a ser notado também em países com sistemas federativos como os Estados Unidos, Austrália e Canadá, (ALDECOU; KEATING, 1999) sendo detectado também na América Latina no final da década de 1980. A atuação internacional de governos subnacionais tem despertado interesse no meio acadêmico, originando uma série de estudos a partir da perspectiva de disciplinas como Direito Internacional, Relações Internacionais, Ciência Política e Economia Política Internacional. As pesquisas foram impulsionadas em decorrência do debate, na década de 1980, na literatura norte-americana sobre a existência de um novo federalismo que estaria provocando mudanças na atuação dos entes federados. Nesse contexto, Duchacek (1986) e Soldatos (1990) cunharam o termo “paradiplomacia” referindo-se aos contatos internacionais de governos subnacionais. Para Duchacek (1986, p. 246) a paradiplomacia (ou microdiplomacia) se refere a “contatos com nações distantes que fazem com que governos não-centrais entrem em contato não só com o comércio, a indústria ou com os centros culturais em outros continentes, mas também com vários ramos ou agências estrangeiras de governos nacionais”. Já Soldatos (1993, p.46) define a paradiplomacia como:

atividades internacionais realizadas diretamente por atores subnacionais (unidades federadas, regiões, comunidades urbanas, cidades), que apoiam, complementam, corrigem, duplicam ou desafiam a diplomacia do Estado-Nação; o prefixo 'para' indica o uso da diplomacia fora da estrutura tradicional do Estado-nação"<sup>1</sup>.

Desde então, a conceituação desse fenômeno (assim como as atividades que ele abarca) tem variado. Há diversas denominações, tais como, paradiplomacia (SOLDATOS, 1993; PRIETO, 2004; ALDECOA; KEATING, 1999), microdiplomacia (DUCHACEK, 1986), *multilayered diplomacy* (HOCKING, 1993), diplomacia federativa (BOGÉA, 2001) e pósdiplomacia (BESSA MAIA, 2012). Na produção internacional sobre o tema - além dos supracitados Duchacek, (1986), Soldatos (1993), Aldecoa e Keating (1999) e Hocking (1993) - destacam-se os trabalhos de James Rosenau (1984), Hans Michelmann (1990), John Kincaid (1990), Iñaki Aguirre (1999) e Lecours (2008).

A produção nacional é dividida por Fróio (2015) em dois grupos: 1) as obras que consideram a globalização, a interdependência e a integração regional como determinantes externos da paradiplomacia (Barreto, 2005; Bueno, 2010; Filho, 2008; Gallo, 2006; 2011; Lessa, 2007; Bessa Maia, 2012; Mariano, 2002; Mariano e Mariano, 2002; 2005; Milani e Ribeiro, 2010; Neves, 2010; Oliveira e Luvizotto, 2011; Ribeiro, 2008a; 2008b; Ribeiro e Milani, 2009; Rodrigues, 2004; Vigevani et al., 2004; Wanderley e Vigevani, 2005); e 2) as que enfatizam as teorias de integração regional, especialmente em relação ao Mercosul (Almeida, 2012; Mariano, 2002; Mariano e Mariano, 2002; 2005; Medeiros, 2006; Pinto, 2011; Prado, 2007; 2009; Vigevani e Wanderley, 2005).

A autora destaca ainda a contribuição da Universidade Federal de Pernambuco com as pesquisas do Prof. Dr. Marcelo de Almeida Medeiros (2006; 2010), e do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília com os artigos do Prof. Dr. José Flávio Sombra Saraiva (Sombra Saraiva, 2004; Bessa Maia e Sombra Saraiva, 2012); a dissertação de Déborah Barros Leal Farias (2000) sobre *Federalismo e Relações Internacionais*; as dissertações de Carlos Matsumoto (2011) sobre os determinantes locais dos municípios brasileiros e de Felipe Cordeiro Almeida sobre os governos locais brasileiros e o Mercosul; as teses de José Nelson Bessa Maia (2012) sobre paradiplomacia financeira, Ironildes Bueno (2010) sobre a atuação internacional dos governos estaduais

---

<sup>1</sup> (*paradiplomacy*) refers to direct international activity by subnational actors (federal units, regions, urban communities, cities) supporting, complementing, correcting, duplicating, or challenging the nation-state's diplomacy; the prefix 'para' indicates the use of diplomacy outside the traditional nation-state framework (SOLDATOS, 1993, p.46. Tradução nossa).



brasileiros e a tese de Francisco Gomes Filho (2011) acerca da atuação internacional dos governos estaduais fronteiriços da região amazônica (FRÓIO, 2015). Cabe ressaltar a publicação da Subsecretaria de Relações Internacionais do estado do Rio de Janeiro, organizada pelo Dr. Tiago Nery, na época integrante da mesma, que reuniu artigos acadêmicos e um levantamento sobre o trabalho desenvolvido pela área (SALOMÓN [et al], 2017). Mónica Salomón (2007; 2008; 2012; 2017) também tem contribuído de maneira singular para o debate sobre paradiplomacia no Brasil.

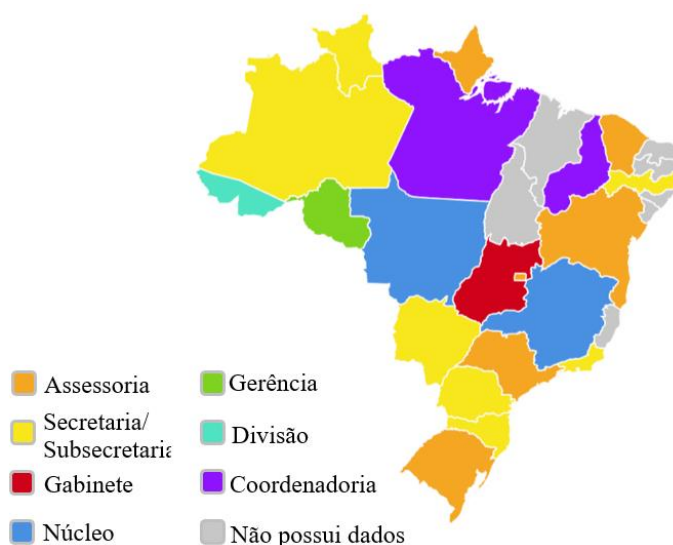
Na década de 1990, Duchacek (1990) argumentava que as atividades internacionais desempenhadas por governos subnacionais democráticos já eram fatos da vida internacional, ainda que seus efeitos fossem minimizados como marginais ou puramente técnicos. Nos últimos 30 anos, a paradiplomacia se universalizou e passou a ser praticada por governos subnacionais de todos os níveis (municípios, departamentos, províncias, estados) independentemente da estrutura federal ou centralizada do regime. Ainda que possa gerar desconforto para as burocracias tradicionalmente responsáveis pela política externa, “no futuro previsível, a paradiplomacia continuará existindo no mundo inteiro” (SALOMÓN, 2017, p. 22).

Essa atuação desafia a legislação de diversos países que dão competência apenas ao governo central para o exercício da Política Externa. Alguns Estados possuem uma legislação mais moderna e permitem aos governos subnacionais a celebração de tratados de cooperação e algumas outras pequenas concessões, como a Suíça e a Alemanha que possuem emendas constitucionais que preveem o direito de seus Cantões ou entes federados de celebrarem tratados com outros países (DIAS, 2010). Em outros, reformas constitucionais levaram à ampliação da ação externa de entes subnacionais, como é o caso da Argentina, que em 1994, definiu como parte das atribuições de suas províncias “todas as questões que, no plano interno, são de competência das províncias, compreendidas também as de natureza concorrente com o Estado Federal” (KUGELMAS; BRANCO, 2005, p. 178).

No Brasil, apesar do sistema federativo e da constante variação no grau de autonomia dos entes federados ao longo do tempo, a condução da política externa tem sido, de modo geral, monopolizada pelo Poder Executivo (SILVA; SPÉCIE; VITALE, 2010). A constituição de 1988, em seu art. 21 afirma que é papel da União “manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais”.

Contraditoriamente, o país já está amplamente atuante em termos de paradiplomacia e, a despeito do descompasso entre os aspectos formais e reais em relação às ações externas dos entes subnacionais (SOMBRA SARAIVA, 2006), 21 dos 26 estados brasileiros (incluindo o Distrito Federal) possuem alguma estrutura de relações internacionais - de acordo com levantamento realizado em 2018 pelo Núcleo de Estudos de Atores e Agendas de Política Externa (NEAAPE – IESP/UERJ)<sup>2</sup>.

**Figura 1 - Assessorias de Relações Internacionais - Estados**



Fonte: Adaptação de NEAAPE – IESP/UERJ.

Os estados brasileiros pioneiros na atuação internacional foram o Rio de Janeiro (1983) e o Rio Grande do Sul (1986). Em termos de institucionalização da paradiplomacia, o estado do Rio de Janeiro ocupa a vanguarda no Brasil, com a criação da Assessoria de Relações Internacionais, em 1983, durante o governo de Leonel Brizola. Apesar do pioneirismo na criação de um órgão responsável pelo tema e de sua continuidade mesmo com as trocas de governo, ações que envolvessem resultados práticos como acordos técnicos de cooperação, captação de financiamentos e atração de investimentos estrangeiros diretos passaram a ser foco da área a partir da criação da Subsecretaria de Relações Internacionais (SSRI) em 2007, durante a gestão do Governador Sérgio Cabral. As novas responsabilidades da área internacional resultaram em seu envolvimento em diversas políticas públicas ao longo dos anos em temas que

<sup>2</sup> Disponível em: <<http://neaape.com.br/2018/05/28/colecao-neaape-i-assessorias-internacionais-estados/>> Acesso: 30 mai. 2018.

vão de educação à segurança, passando por gestão, mobilidade urbana e desenvolvimento sustentável – algumas com resultados positivos, outras com impactos questionáveis e até mesmo negativos. As relações exteriores do estado resultaram não só na implementação local de práticas internacionais, como também na internacionalização de políticas públicas estaduais.

Apesar de não ser tradicionalmente um órgão originário de políticas públicas – normalmente responsabilidade de Secretarias como Educação, Saúde, Segurança, Transportes -, a SSRI tornou-se um ator ativo no tema. A área trabalha em conjunto com uma grande diversidade de agentes públicos e privados, domésticos e internacionais, com interesses próprios. Dentro da própria administração estadual são inúmeras demandas por parcerias internacionais para suas políticas e projetos. Ao longo dos anos a SSRI realizou parcerias com a Secretaria de Educação, de Segurança e até mesmo de Habitação, seja através da organização de missões internacionais para a trocas de melhores práticas, ou mesmo buscando parceiros internacionais para os projetos dessas áreas.

Concomitante ao desenvolvimento da paradiplomacia, é perceptível a crescente internacionalização dos processos de produção das políticas públicas, tanto nos governos centrais como nos subnacionais. Existe uma linha tênue entre a paradiplomacia e a internacionalização de políticas públicas no Brasil. Não é incomum que órgãos de relações internacionais subnacionais estejam envolvidos tanto na internalização de políticas públicas oriundas de outros países, quanto na transferência de políticas públicas locais para parceiros internacionais. Para pesquisar o tema de maneira mais profunda é preciso ultrapassar a fronteira disciplinar entre a ciência política e as relações internacionais, frequentemente negligenciada por pesquisadores de ambas as áreas (FARIA, 2018).

A multiplicação das relações criadas por entes subnacionais fomenta novos e instigantes desdobramentos, mas também suscita desafios que ainda carecem de uma abordagem exaustiva por parte da academia, especialmente quanto às suas engrenagens no âmbito doméstico. Considerando o protagonismo e a autonomia progressivamente assumidos pelos entes federados no cenário internacional (incluindo o estado do Rio) em busca de soluções para os desafios locais, percebe-se que essa atuação possui forte correlação com o campo das políticas públicas.

Essa interseção entre paradiplomacia e políticas públicas apresenta um campo de estudo vasto, original e profícuo. Dar mais visibilidade ao tema, debatê-lo e analisar sua

atuação - da existência prática para o debate acadêmico - é primordial, até mesmo para a criação de novas diretrizes capazes de aprimorar seu desempenho.

Nesse sentido, a pergunta que essa pesquisa buscará responder é de que maneira a atuação internacional do estado do Rio de Janeiro, por meio da Subsecretaria de Relações Internacionais, contribuiu para a formulação e a implementação de políticas públicas no período de 2007 a 2018 e partirá da hipótese de que com a democratização e a pluralização de atores na política externa brasileira, a atuação internacional do estado do Rio de Janeiro tem contribuído para a implementação de políticas públicas no plano doméstico por meio de parcerias de cooperação técnica, promoção de exportações, atração de investimentos e captação de recursos estrangeiros. Serão analisadas seis políticas com participação da área: a Cooperação trilateral Rio de Janeiro - El Salvador – USAID; três iniciativas em sustentabilidade (o *Regions adapt*, a Cooperação bilateral Rio de Janeiro-Maryland e o Rio Rural); o Exporta Rio e o Dupla Escola.

A pesquisa é de natureza qualitativa e fará uso de fontes secundárias e primárias. Em relação às primeiras, será realizado um levantamento da literatura sobre a Análise de Política Externa, a paradiplomacia e a Análise de Políticas Públicas. Para esse propósito, a pesquisa utilizará livros, periódicos, artigos, dissertações e teses acadêmicas. Quanto às fontes primárias, objetiva-se levantar as principais declarações e os documentos produzidos pela Subsecretaria de Relações Internacionais do estado do Rio de Janeiro e por outros órgãos da administração estadual. Cabe destacar que a autora desta pesquisa trabalhou na Subsecretaria de Relações Internacionais no período 2013-2018, facilitando o acesso aos documentos. Para complementar a análise documental, pretende-se realizar entrevistas com integrantes da equipe da SSRI e com especialistas de diversos órgãos da administração pública estadual (quando necessário). De forma resumida pode-se organizar a investigação em três etapas: a) pesquisa de trabalhos acadêmicos, documentos e discursos oficiais, contato com instituições envolvidas; b) realização de entrevistas e análise de materiais disponibilizados pelas instituições investigadas; c) interpretação do material recolhido à luz do quadro analítico adotado, explorando a forma pela qual as evidências obtidas contribuem para o objetivo do trabalho.

O trabalho propõe avançar o estudo da paradiplomacia, especificamente do estado do Rio de Janeiro, através da Subsecretaria de Relações Internacionais (SSRI), no período de 2007 a 2018, e espera obter como resultado a compreensão dos processos decisórios das políticas públicas que envolvem a participação da área internacional,

assim como os desdobramentos práticos dessa atuação para o desenvolvimento socioeconômico do estado do Rio de Janeiro. Não é o intuito desse estudo realizar uma análise sistêmica da política externa ou mesmo da paradiplomacia, pretende-se concentrar a pesquisa em um estudo descritivo das atividades internacionais fluminenses, partindo da perspectiva da interdependência complexa de Keohane e Nye (2012) e da proposta de Nakamura e Smallwood (1980) do ciclo de políticas públicas, para compor os níveis de análise necessários para uma proposta de análise de paradiplomacia. Partindo dessas duas perspectivas, incorporadas aos três ambientes do ciclo de políticas públicas de Nakamura e Smallwood (1980) (*policy formulation, policy implementation e policy evaluation*), serão utilizadas as seguintes variáveis: no Ambiente de formação (*policy formation*), se buscará analisar como a política pública entrou na agenda de interesse do governo, que atores participaram de sua formulação e como ocorreu o processo decisório. No ambiente de implementação (*policy implementation*) serão investigados quais são os atores envolvidos, como se desenvolve sua relação e como eles participam na implementação da política. No ambiente de avaliação (*policy evaluation*) se verificará se a política alcançou os objetivos propostos e como os atores envolvidos nas duas fases anteriores participaram na avaliação. Também integrarão a análise quais foram os componentes internacionais nesses ambientes e qual foi o papel desempenhado pela Subsecretaria de Relações Internacionais em cada um deles.

O marco temporal 2007-2018 foi escolhido por ser o período em que a área internacional do estado do Rio de Janeiro esteve melhor posicionada na estrutura administrativa estadual por seu status de Subsecretaria da Casa Civil - o que, somado a outros fatores como o engajamento do governador - lhe conferiu a possibilidade de uma atuação mais ativa. Até então, a estrutura paradiplomática estadual teve status de Assessoria e Coordenadoria, que são posições de menor importância na estrutura governamental. Além disso, a incerteza do cenário político brasileiro, somada as eleições de nível estadual e a consequente troca de governo em 2019, se tornaram um empecilho para que a análise fosse feita até o ano corrente<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Em 2019, o governador Wilson Witzel assumiu o governo do estado do Rio de Janeiro. Na nova estrutura, a área internacional deixou de compor o quadro da Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança (como atualmente é chamada) e passou a fazer parte da Secretaria de Desenvolvimento Econômico. Com essa troca, a área de Relações Internacionais perdeu o status de Subsecretaria sendo transformada em Superintendência de Relações Internacionais (integrante da Subsecretaria de Relacionamento Institucional, dentro da Secretaria supracitada) de acordo com o Decreto nº 46.624 de

Além da introdução, o trabalho será dividido em quatro partes. O capítulo um abordará a perspectiva analítica, enfatizando a necessidade de unir elementos da Análise de Política Externa e da Análise de Políticas Públicas para o desenvolvimento da Análise de Paradiplomacia. O segundo capítulo será composto por uma recuperação histórica da paradiplomacia brasileira, que durante as primeiras décadas era voltada majoritariamente para a obtenção de empréstimos internacionais, até o contexto atual onde se inserem outros temas como cooperação, turismo, exportações e questões ambientais. O terceiro capítulo abordará o desenvolvimento da estrutura internacional do estado do Rio de Janeiro, destacando a atuação da Subsecretaria de Relações Internacionais assim como os estudos de caso, buscando analisar a participação da SSRI nas políticas públicas selecionadas. O quarto capítulo trará as considerações finais da pesquisa.

---

04/04/2019). Suas competências ainda não foram determinadas por um regimento interno, o que também dificulta a análise.

## **1 - PERSPECTIVA ANALÍTICA: AS ANÁLISES DE POLÍTICA EXTERNA E DE POLÍTICAS PÚBLICAS APLICADAS AO ESTUDO DA PARADIPLOMACIA**

O arcabouço teórico utilizado nas produções acadêmicas sobre paradiplomacia no Brasil são, de modo geral, provenientes de produções da literatura internacional que focam em três fatores: o processo de globalização para explicar as transformações no sistema internacional; o avanço da integração regional, especialmente europeia; e na dinâmica de interdependência e diversificação de atores na política internacional, que favorece a atuação de entes subnacionais (FRÓIO, 2015).

Quando analisada sob a ótica das Relações Internacionais, é muito comum o uso de modelos de Análise de Política Externa (APE) como a Interdependência Complexa (KEOHANE; NYE, 2012) na produção nacional sobre paradiplomacia. Em muitos aspectos, a paradiplomacia se assemelha à atuação do governo central em termos de política externa. Porém, como se trata de outro nível de governo, com responsabilidades e questões distintas das enfrentadas pela União, é possível inferir que assim como a política externa nacional, as relações internacionais das regiões são definidas por atores, interesses e processos decisórios próprios, mais facilmente analisados sob a ótica da análise de políticas públicas. Corroborando com essa perspectiva, Mercher e Pereira (2018) propõe um modelo de Análise de Paradiplomacia que tem como base a investigação dos cenários doméstico e internacional, considerando ainda a natureza do agente subnacional. Para tanto, na visão dos autores, a Análise de Paradiplomacia (APD) deve unir premissas da Análise de Política Externa e da Análise de Política Pública (APP).

Partindo dessa concepção, esse trabalho usará a Análise de Paradiplomacia a partir da convergência entre a APE e a APP. A Interdependência Complexa será empregada pela ótica da APE, buscando os fatores internacionais que levam à paradiplomacia, e para analisar o processo decisório inerente ao governo estadual que leva à sua atuação internacional será utilizado também – dentro do campo da APP - a contribuição de Nakamura e Smallwood (1980) com sua proposta de etapas do processo decisório para a implantação de políticas públicas.

## 1.1 O CONTEXTO DA PARADIPLOMACIA: GLOBALIZAÇÃO

Muito se discute na literatura acadêmica sobre a globalização: sua origem, características, relevância, atores e consequências. Geralmente o conceito de globalização se divide entre os que enfatizam progresso, desenvolvimento, estabilidade e integração e os que destacam regressão, colonialismo e desestabilização (AL-RODHAN; STOUDEMANN, 2006). Um dos poucos consensos sobre o tema diz respeito a sua complexidade, ademais, as dimensões política e econômica, além de questões envolvendo a territorialidade, constantemente marcam presença nos debates sobre a globalização, tornando quase impossível fazer qualquer referência à paradiplomacia ou à internacionalização de políticas públicas sem usá-la como contexto.

Arrighi (1997, p.1) avalia que a globalização não é novidade, é na realidade “uma tendência do capitalismo mundial desde o início dos tempos modernos” e que desde o início, a ideia de globalização está ligada a intensa competição interestatal “por capitais cada vez mais voláteis” e sua consequente subordinação pelos ditames das agências capitalistas. De fato, a palavra globalização é apenas um rótulo para um sistema de interação que é historicamente muito antigo. Está claro que os avanços tecnológicos do século XX e XXI estão levando a humanidade a níveis de interação e conectividade a uma velocidade incrível, nunca alcançada. Entretanto, as interações “globais” remontam ao surgimento das cidades-estados que tiveram seu auge por volta de 6000 a.C. (CEZÁRIO, 2007).

Apesar de politicamente autônomas, as cidades-estados não viviam isoladas e sua forma de existência típica era o surgimento de uma área de civilização e um sistema internacional (composto pelas cidades-estados). Com o tempo, as cidades-estados acabaram originando impérios (BUZAN; LITTLE, 2000) e com sua expansão “a extensão das relações aos poucos vão deixando as fronteiras ainda indeterminadas desses territórios e passam a ser intercivilizatórias, se concentrando na região da eurásia” (CEZÁRIO, 2007, p. 44).

Independentemente do início do processo, a globalização se tornou uma característica importante das relações econômicas e políticas desde o fim da Guerra Fria (GILPIN, 2001). Não há uma única definição do fenômeno e de seus efeitos, que muitas vezes é associado a uma abordagem econômica. Nessa linha, Gilpin (2001) argumenta que a globalização não é tão extensa nem tão arrebatadora em suas consequências,



sejam elas positivas ou negativas, como defendem diversos autores. Em sua concepção, ainda vigoram no mundo contemporâneo as políticas nacionais e as economias domésticas como principais determinantes das relações econômicas, e, além disso, os Estados ainda são os atores dominantes nas reações internacionais e econômicas. Contrariamente, Ribeiro e Milani (2009. p.2) defendem que a globalização não deve ser analisada apenas pelo ângulo econômico, visto que também envolve lutas políticas e sociais em prol da definição de valores culturais e identidades políticas “com grandes consequências para a internacionalização da política através do desenvolvimento crescente de atores transnacionais, redes e instituições”. Também partindo de uma posição mais crítica, Santos (2000) defende que com a globalização o território passou a ganhar novos contornos, sendo influenciado pelas finanças (com seu alcance global). Nessa conjuntura as empresas utilizam os espaços geográficos unicamente para alcançar seus interesses, modificando a dinâmica local que precisa se adaptar às suas necessidades e metas, o que provoca distorções (já que o comportamento das demais empresas e instituições é arrastado pelo padrão das grandes corporações) e a quebra da solidariedade social.

A era da globalização financeira traria dessa forma, contradições envolvendo os níveis local, nacional e global, posto que “os territórios tendem a uma compartimentação generalizada, onde se associam e se chocam o movimento geral da sociedade planetária e o movimento particular de cada fração, regional ou local, da sociedade nacional” (SANTOS, 2000, p. 39). Assim, na visão de Santos (2000) o estabelecimento dessa nova geografia do poder contribui para a ascensão de outras unidades ou escalas espaciais, além de acarretar novas dificuldades para os governos subnacionais:

É por esse prisma que deveria ser vista a questão da federação e da governabilidade da nação: na medida em que o governo da nação se solidariza com os desígnios das forças externas, levantam-se problemas cruciais para estados e municípios. (...) o problema de estados e municípios é, no fundo, um só; esse problema é constituído pelas formas atuais de compartimentação do território e o seu novo conteúdo, que inclui as formas de ação do dinheiro internacional (SANTOS, 2000, p.51)

O trabalho de Held e McGrew (1999, p. 16) constantemente aparece nos debates sobre o tema. Para esses autores a globalização é um:

processo (ou conjunto de processos) que envolve uma transformação na organização espacial das relações e transações sociais - avaliada em termos de sua extensão, intensidade, velocidade e impacto -, gerando fluxos e redes de atividades, interações e exercício de poder de dimensões transcontinentais ou inter-regionais.

Bueno (2010) analisa as abordagens de globalização apresentadas por Held [et al] (1999) introduzindo a paradiplomacia no debate. Nesse sentido, são recuperadas três abordagens: a hiperglobalista, a cética e a transformacionalista.

**Tabela 1 - Paradiplomacia e as escolas de globalização**

<b>Hiperglobalistas</b>	<b>Céticos</b>	<b>Transformacionalistas</b>
A paradiplomacia é resultado do declínio do poder e da autoridade do estado nacional	A paradiplomacia é resultado do aumento da importância do estado na promoção dos negócios, já que os governos subnacionais são partes do indissolúvel estado nacional.	A paradiplomacia é resultado da “turbulência” do período contemporâneo. Nem enfraquecimento, nem fortalecimento, mas transformação do estado.
O engajamento internacional dos atores subnacionais é a manifestação de uma nova e difusa divisão internacional do trabalho.	O engajamento internacional dos atores subnacionais é a manifestação de um processo de internacionalização e regionalização.	O engajamento internacional dos atores subnacionais é a manifestação da natureza “interméstica” do mundo contemporâneo.
A paradiplomacia exemplifica a submissão das forças políticas às forças econômicas da globalização.	A paradiplomacia exemplifica o movimento de resistência à globalização.	A paradiplomacia exemplifica a reengenharia da correlação de força entre economia e política.

Fonte: Bueno (2010, p. 40)

A abordagem hiperglobalista enxerga a globalização como uma nova era da humanidade em que os Estados se tornaram obsoletos, uma vez que o mundo segue uma lógica econômica em que o mercado tem desnacionalizado as economias do globo. Adeptos do hiperglobalismo defendem que, em virtude da globalização econômica, as economias são “desnacionalizadas” através de redes transnacionais de produção, comércio e finanças. Seguindo essa lógica, a paradiplomacia seria o resultado do declínio da autoridade do Estado nacional (“relegados a pouco mais do que cinturões de transmissão”) e da “redistribuição” dessa autoridade entre outros níveis de governo (HELD et al, 1999). Outro aspecto dessa abordagem é que em sua concepção a divisão Norte-Sul estaria ultrapassada devido à complexidade do poder econômico. A divisão internacional do trabalho, portanto é difusa e o mercado global tem capacidade de gerar centros e periferias dentro de um mesmo Estado Nacional. A paradiplomacia, de acordo com essa visão, seria “uma adequação da política às forças econômicas” da globalização. (BUENO, 2010, p.19).

A abordagem cética não vê nada de novo na globalização chegando a defender que ela seja um mito: o que há, na verdade, são evidências de um processo de regionalização e formação de blocos econômicos, principalmente na Europa, América do Norte e Ásia-Pacífico que seria oposto à globalização. Os céticos defendem que o Estado mantém sua importância nos temas domésticos e internacionais e que estaria “aumentando sua centralidade na regulação e ativa promoção dos negócios internacionais” (BUENO, 2010, p.19). Discordando dos hiperglobalistas, os céticos defendem que a internacionalização tem aprofundado a divisão Norte-Sul, uma vez que o aumento do fluxo de comércio e investimentos nos países desenvolvidos tem marginalizado ainda mais o “terceiro mundo”. Tal desigualdade contribuiria para o avanço do fundamentalismo e do nacionalismo exacerbado, levando à fragmentação do mundo em blocos civilizacionais e enclaves étnico-culturais. Nesse sentido, a ideia de governança global e internacionalização econômica são majoritariamente projetos dos estados ocidentais para manter sua supremacia nas relações globais. Longe de serem vítimas das forças econômicas globais, os Estados seriam seus arquitetos (HELD et al, 1999). De acordo com essa abordagem, sendo os entes subnacionais parte indissolúvel dos Estados, eles se envolveriam internacionalmente devido ao próprio aumento da importância na promoção de negócios por parte dos Estados (BUENO, 2012). Em alguns casos, a paradiplomacia, sob essa ótica, pode ser encarada como uma forma de contestação aos Estados Nacionais e busca de legitimação internacional de seus próprios interesses, identidades e demandas (HELD et al, 1999), como é o caso da Catalunha e do Québec (CEZÁRIO, 2011).

A última abordagem trazida pelo autor é transformacionista. Essa abordagem vê a globalização como uma poderosa força transformadora:

Essa propriedade transformadora da globalização é vista como primordialmente uma função da necessidade das sociedades, governos e instituições adaptarem-se a um mundo em que não há mais uma distinção nítida entre o que é internacional e o que é doméstico ou entre o que é assunto externo e assunto interno (BUENO, 2012, p. 20).

Os Estados não controlam mais o que acontece em suas fronteiras: sistemas globais complexos, do financeiro ao ecológico, conectam o destino de comunidades em locais distintos do globo. O avanço das infraestruturas de comunicação e transportes servem de base para o desenvolvimento de organizações econômicas e sociais que transcendem as fronteiras nacionais e a ideia de estado-nação autônomo e autorregulado não corresponde completamente a realidade (HELD et al., 1999). A paradiplomacia se

insere nessa lógica a partir da concepção de que as “mudanças que levam a ganhos de competitividade em uma localidade podem significar transformações tendentes ao declínio econômico e social para outra localidade situada bem distante” (BUENO, 2012, p.20).

Para fins deste trabalho, partiremos da abordagem transformacionalista, que parece explicar de maneira adequada a inserção internacional do estado do Rio de Janeiro, no período proposto. No caso brasileiro, há uma frequente interação entre as estruturas internacionais subnacionais e o governo central, por diferentes canais: através da Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA) que integra o Ministério das Relações Exteriores; através da Agência Brasileira de Cooperação; ou ainda pela necessidade de chancela do governo federal para a captação de financiamentos internacionais. Portanto a ideia hiperglobalista de que a paradiplomacia surge através do enfraquecimento da autoridade do Estado Nacional não parece dar conta do caso estudado. Tampouco o faz a abordagem cética, uma vez que, no período estudado, a atividade internacional dos entes federativos brasileiros, e especialmente no Rio de Janeiro, não registrou um elemento de contestação à autoridade do governo central, ou movimentos identitários e separatistas.

Por outro lado, a abordagem transformacionalista condiz com o propósito dessa pesquisa. A natureza “interméstica” do mundo contemporâneo, o avanço tecnológico, o surgimento de novos atores e a força da globalização financeira parecem apontar para a paradiplomacia como um mecanismo de adaptação do Estado aos desafios impostos pela globalização: a interdependência já não atinge somente os Estados, suas consequências são sentidas também em cidades e regiões. É na esteira desse contexto de globalização, recheado de novas dinâmicas entre economia e política, em que a divisão doméstico-internacional está cada vez mais difusa, e que Estado precisa se adaptar à essas novas configurações, que se insere a teoria da interdependência complexa desenvolvida por Keohane e Nye (2012), perspectiva da Análise de Política externa que será adotada nesse trabalho.

## 1.2 ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA E A PERSPECTIVA DA INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA

A primeira cátedra de Relações Internacionais denominada *Department of International Politics*, surgiu na Escócia, em Aberystwyth, em 1919, partindo da ideia de que a compreensão do mundo poderia evitar novos conflitos como a Primeira Guerra Mundial (BATISTA; MUÑOZ, 2017). Do outro lado do Atlântico, o campo das Relações Internacionais (RI) enquanto disciplina foi institucionalizado nos Estados Unidos apenas na década de 1940, no interior da Ciência Política, concomitantemente ao próprio processo de consolidação desta enquanto campo autônomo do Direito e da História. Para Lima (2013, p. 127), “essa coincidência fortuita permitiu uma articulação teórica entre esses dois campos maior do que aconteceu, por exemplo, no caso inglês, em que as duas áreas seguiram caminhos paralelos”.

A Análise de Política Externa (APE) surgiu na década de 1950 e tem entre seus marcos iniciais a contribuição de Richard Snyder, Henry W. Bruck e Burton Sapin, com o artigo *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics* (1954), que é considerado fundamental para sedimentação da APE como subdisciplina das RI (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013). A APE ultrapassou o paradigma realista de que o Estado é um ator unitário e monolítico, que até então dominava a disciplina das RI, passando a focar no processo decisório, mais especificamente, “nos indivíduos decisores que podem atuar sozinhos ou coletivamente” (HUDSON, 2005, p.2). Busca-se explicar ainda as motivações e fontes do comportamento internacional dos atores a partir da natureza do processo de tomada de decisões, demonstrando que a política externa é também, em certa medida, determinada pela política doméstica (HILL, 2003, p.10). Ao abrir a “caixa preta” do estado, esse campo de estudos permite atentar para fatores culturais, pessoais e ideacionais que afetam o processo decisório e que a disciplina de RI, dominada pela corrente realista, tendia a não considerar (KUBÁLKOVÁ, 2001, p.15; 27).

Para Lima (2013), o estudo da política externa comparada e o foco dado ao processo decisório desenvolvidos dentro da APE aproximam a abordagem micro das Relações Internacionais à da Ciência Política, uma vez que sinalizam que “a política externa não é outra coisa que a face externa do “Estado Nação”. Essa aproximação fica muito clara no destaque dado a “política burocrática” em diversos estudos da APE, dos

quais é possível ressaltar o clássico trabalho de Graham Allison (1971) sobre a crise dos mísseis de Cuba.

No âmbito da APE, a perspectiva da Interdependência Complexa proposta por Keohane e Nye (2012), se apresenta como uma abordagem de grande relevância para observar a atuação externa das unidades subnacionais, surgindo reiteradamente no debate sobre paradiplomacia, como aponta Vigevani (2006). O uso desse modelo de análise para explicar a paradiplomacia ocorre principalmente devido à sua contestação ao modelo do Estado como ator unitário no sistema internacional.

Em seu modelo teórico, Keohane e Nye (2012) definem interdependência no mundo político como “situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre atores em diferentes países” (KEOHANE; NYE, 2012, p.7). Esses efeitos são provenientes de transações internacionais como fluxos de pessoas, dinheiro, bens e informações através das fronteiras internacionais. A interdependência complexa possui três características principais: a ausência de hierarquia entre temas relacionados à política externa, a diminuição do papel da força militar e a existência de múltiplos canais de interação.

Tradicionalmente os temas da agenda de política externa são divididos em *high politics* ou alta política (segurança, armamentos, alianças etc.) e *low politics* ou baixa política (envolvendo basicamente temas econômicos), com os primeiros tendo precedência e condicionando os segundos. Na interdependência complexa a fronteira entre o doméstico e o internacional é difusa; a agenda dos Estados possui uma grande variedade de assuntos que vão desde segurança, às questões econômicas e os chamados “novos temas” (meio ambiente, cultura, etc.) e não existe uma hierarquia entre eles. A força militar é importante, porém com questões internacionais complexas e temas tão diversos, há para os autores uma queda de seu uso, sendo irrelevante, por exemplo, para resolver questões econômicas entre aliados (KEOHANE; NYE, 2012).

A característica mais relevante para o estudo da paradiplomacia é a existência de múltiplos canais de interação. A complexidade das economias nacionais cada vez mais interligadas - devido a fatores como o avanço nas comunicações, intensificação das transações financeiras, crescimento do comércio internacional e a atuação de empresas multinacionais em diferentes mercados simultaneamente – além de aumentar a interdependência, corrobora para a emergência de atores não estatais (tais como ONGs, empresas multinacionais, a opinião pública internacional) desempenhando papéis mais

relevantes no cenário internacional, o que dificultaria o controle da política externa por parte dos Estados Nacionais.

Nesse sentido, é cada vez mais comum que grupos e organizações interajam de forma direta com atores em outros Estados ou governos, visando aumentar seus benefícios. Esse tipo de interação ocorreria também com atores governamentais que podem chegar até mesmo a integrar coalizões transgovernamentais em determinadas questões políticas. Existem múltiplos canais conectando as sociedades que ganham vida através de laços informais entre elites governamentais, não governamentais e até mesmo organizações transnacionais (como bancos multinacionais e corporações). Os autores definem esses canais como: relações interestaduais (canais normais assumidos pelos realistas – diplomacia, atuação militar etc), relações transgovernamentais (quando se relaxa suposição realista de que os Estados agem como unidades coerentes) e relações transnacionais (quando se relaxa suposição de que os Estados são as únicas unidades).

É fácil perceber que nessas circunstâncias o controle centralizado por parte do Estado se torna mais difícil, uma vez que as burocracias de diversos países passam a fazer contato entre si sem necessariamente passar pelos órgãos nacionais de política externa. Apesar de não empregarem o termo paradiplomacia, percebe-se que as unidades subnacionais estão entre os novos atores internacionais aos quais os autores fazem referência. O argumento de que não necessariamente o “Estado estará unido quando lidar com governos estrangeiros ou que seus componentes irão interpretar o interesse nacional de forma similar quando negociarem com estrangeiros”, podendo se tornar esquizofrênico e multifacetado, corrobora com essa visão. Esse fato poderia, inclusive, trazer dificuldades para os Estados: aqueles em melhor posição para manter sua coerência, com uma tradição política centralizada, teriam melhor capacidade de manipular a interdependência do que Estados fragmentados, mesmo que à primeira vista tenham mais recursos em uma área temática (KEOHANE; NYE, 2012; p.29).

É importante observar também que para Keohane e Nye a interdependência não se resume a situações de benefício mútuo, pelo contrário, em sua concepção as relações de interdependência sempre envolvem custos uma vez que restringem a autonomia. Além disso, existem assimetrias entre os atores: os menos dependentes estão em uma posição mais vantajosa e costumam usar as relações de interdependência como uma fonte de poder, se encontrando em uma posição privilegiada ao barganhar sobre algum tema.

O aprofundamento da interdependência complexa gera dois efeitos: a sensibilidade (refere-se ao custo que uma ocorrência em um país tem sobre a sociedade de outro – quanto maior a interdependência, maior a sensibilidade) e a vulnerabilidade (que mede o custo das alternativas disponíveis para fazer frente ao impacto externo – quanto maior o custo, mais alta a vulnerabilidade do país). Apesar de não ser o foco dos autores, é possível aferir que a sensibilidade e a vulnerabilidade também podem ser observadas nas unidades subnacionais, uma vez que os efeitos das decisões internacionais afetam os Estados Nacionais, assim como as unidades que os compõe. Os entes subnacionais podem possuir diferentes níveis de sensibilidade e vulnerabilidade entre si a eventos internacionais e mais do que isso: do ponto de vista regional, o efeito de um evento internacional pode ter custos diferentes para uma unidade subnacional do que para o Estado Nacional. Como observado por Duchacek (1990)

[...] O localismo e o regionalismo estão no processo de serem globalizados pelos efeitos percebidos ou diretamente experimentados, ocorrendo muito além das fronteiras nacionais e afetando seletivamente e de forma desigual as nações e seus segmentos subnacionais, de Chernobyl, Basie, o embargo do petróleo árabe, chuva ácida e terror internacional às flutuações cotidianas de preços e créditos nos mercados mundiais<sup>4</sup> (Duchacek, 1990, p.7, tradução nossa).

O Brasil possui exemplos desse processo: Existe uma centralidade político-econômica nas regiões Sul e Sudeste do país, levando a uma marginalização das outras regiões no desenvolvimento nacional (MEDEIROS, 2006). Possuindo diferentes níveis de desenvolvimento econômico-social e capacidades produtivas diversas, a sensibilidade e a vulnerabilidade atingem os estados brasileiros (e em última instância os municípios) em graus diferentes, de acordo com o evento internacional.

Usando o mercado de petróleo como exemplo (amplamente abordado por Keohane e Nye para exemplificar seu modelo de interdependência complexa) é possível corroborar com essa visão. O Brasil está entre os dez maiores produtores mundiais de petróleo (IBP, 2018) e dentro do seu território, o estado do Rio de Janeiro é responsável por quase 70% da produção nacional (ANP, 2018).

Em 2015 houve um excesso do produto no mercado e a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep), principal força motriz no mercado internacional do produto, se recusou a diminuir seu teto de produção buscando inviabilizar a exploração

---

<sup>4</sup> Texto original: [...] *localism and regionalism are in the process of being globalized by the perceived or directly experienced effects, occurring far beyond the national boundaries, and affecting nations and their subnational segments selectively and unevenly, from Chernobyl, Basie, the Arab oil embargo, acid rain, and international terror to everyday fluctuations of prices and credits on the world markets.*



de produtores rivais, especialmente a estreante produção norte-americana da área de xisto. A oferta demasiada e a disputa entre a OPEP e os Estados Unidos foram os principais motivadores para uma brusca queda nos preços do barril de petróleo: em meados de 2014 era negociado a US\$ 115, seu valor foi reduzido a US\$ 30 no início de 2016, atingindo a mínima em quase 12 anos (ALVARENGA; TREVIZAN, 2016).

Apesar da grande participação do petróleo nas exportações brasileiras, a pauta exportadora nacional é mais diversificada do que a do estado do Rio de Janeiro. Entre os dez produtos nacionais mais exportados, dois estão relacionados à produção de petróleo: óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos e plataformas de perfuração ou de exploração, correspondendo respectivamente a 7,4% e 1,1% do valor das exportações (8,5% no total). Por sua vez, a pauta exportadora fluminense é muito mais concentrada na cadeia produtiva de petróleo. Entre os dez primeiros produtos exportados pelo estado do Rio de Janeiro, os três primeiros estão relacionados à cadeia produtiva do petróleo, representando, quando somados, 73,1% das exportações, o que evidencia a grande dependência da economia fluminense em relação ao setor. Desde o final da década de 1990, o estado e seus municípios estão profundamente atrelados à “economia do petróleo” o que diz respeito não somente à produção de óleo cru e gás natural, mas a todos os processos ligados à sua cadeia produtiva, como armazenagem, transporte, refino e construção naval. Mesmo possuindo uma estrutura produtivo-terciária relativamente diversificada, a dinâmica econômica fluminense (expansão do emprego, da renda e de investimentos) é altamente dependente da produção de petróleo e gás natural. A dependência é tamanha que, em 2015, apenas seis dos 92 municípios do estado não receberam nenhum pagamento sob a rubrica de *royalties*<sup>5</sup> (SILVA, 2017).

Ainda que esse seja o terceiro maior produto exportado pelo país, a economia fluminense é consideravelmente mais dependente do setor do que a nacional. Os principais efeitos da queda do valor do barril ocorrido no Brasil se relacionaram à Petrobrás, prejudicando suas exportações e os planos de investimento da estatal no pré-sal. Por outro lado, houve um aumento do preço da gasolina no mercado interno, diminuindo o prejuízo da empresa (BOWLER, 2014). O maior impacto foi a perda das receitas de *royalties* dos estados e municípios. Para o estado do Rio de Janeiro as

---

<sup>5</sup> “Os *royalties* são uma compensação financeira devida à União aos estados, ao DF, e aos municípios beneficiários pelas empresas que produzem petróleo e gás natural no território brasileiro”. O valor recolhido vai para a União que, após reter sua porcentagem, distribui para os estados e municípios. Disponível em: < <http://www.anp.gov.br/royalties-e-outras-participacoes/royalties> > Acesso: 06 de jul. 2019.

consequências foram devastadoras: somente em 2015, a região fluminense deixou de arrecadar quase R\$ 1 bilhão em *royalties*, se tornando um dos principais motivadores de uma grave crise que afetou o estado (BRITO, 2016). De acordo com Silva (2017):

Essa acentuada queda [nas arrecadações com royalties] explica, em grande parte, as severas dificuldades que estado e municípios fluminenses têm enfrentando nos últimos tempos, notadamente do ponto de vista fiscal. Tanto o governo estadual, quanto os municípios produtores têm enfrentando cenário de profunda crise nas finanças públicas, explicitando não somente a dependência em relação às rendas compensatórias, como a incapacidade regional de criar mecanismos mínimos que amortecessem os efeitos do (sabido) fim do ciclo de bonança. (Silva, 2017, p. 42)

Retomando os conceitos de Keohane e Nye (2012), o estado do Rio de Janeiro se mostrou muito mais sensível e vulnerável à queda do valor do petróleo do que o Brasil. Mais sensível ao decréscimo do preço do barril devido à sua imensa dependência econômica do produto, e mais vulnerável uma vez que as alternativas disponíveis envolvem medidas de longo prazo – como a diversificação da produção e da pauta exportadora estadual – ou mudanças de posicionamento em relação ao petróleo para as quais o estado não possui autonomia, pois cabem majoritariamente à União. A mesma diferença de sensibilidade e vulnerabilidade pode ser percebida entre os estados brasileiros produtores e não produtores de petróleo.

De forma semelhante, o aumento da demanda chinesa por soja, devido à sua guerra comercial com os Estados Unidos, fez com que 76,66%, da soja exportada pelo Mato Grosso (maior produtor nacional) fosse destinada ao gigante asiático no primeiro bimestre de 2019, frente aos 61,29% registrados em 2018 (SOUZA, 2019). O mesmo pode ser dito sobre a queda das exportações de automóveis puxada pela crise argentina (SILVA, 2019): no primeiro semestre de 2019 houve uma retração de 24% das exportações do produto pelo Estado de São Paulo (COMEXSTAT/MDIC, 2019).

O século XXI apresenta um aprofundamento cada vez maior da interdependência não só entre os Estados, como também pode surtir efeitos em suas unidades subnacionais. A partir do exposto, percebe-se que entre as características mais úteis da interdependência complexa para a análise de paradiplomacia são: o reconhecimento de diversos atores nas relações internacionais, a existência de múltiplos canais de interação, a crescente importância dos “outros temas”, assim como os conceitos de sensibilidade e vulnerabilidade que podem ser percebidos também no nível subnacional.

### 1.3 ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A política pública enquanto área de conhecimento surgiu nos Estados Unidos, “como um ramo da Ciência Política capaz de orientar os governos nas suas decisões e entender como e por que os governos optam por determinadas ações”. Com uma pesquisa focada na ação governamental, o campo de estudo norte-americano tomou um rumo diferente da Europa onde se firmou a partir de estudos teóricos sobre o papel do Estado e de suas instituições (SOUZA, 2018, p.12). Os estudos da área de políticas públicas nos EUA são resultado do contexto pós-guerra que desencadeou o aumento da intervenção do estado na resolução de problemas sociais. Com o sucesso e eficiência das políticas públicas na melhoria das condições de vida dos cidadãos, as universidades americanas passaram a desenvolver conhecimentos e informações necessários para um “bom” governo (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017), partindo da premissa de que em democracias estáveis a atuação do governo é passível de ser formulada cientificamente e analisada por pesquisadores independentes. Já na área governamental, a política pública foi introduzida por Robert MacNara um dos responsáveis pela criação da organização não governamental *Rand Corporation*, financiada por recursos públicos e considerada a precursora dos *think tanks* (SOUZA, 2018, p.12).

O campo das políticas públicas possui quatro grandes “pais fundadores”: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton (SOUZA, 2006) e é interdisciplinar, contando, além da ciência política, com aportes da sociologia, economia, administração pública, teoria das organizações, engenharia, psicologia social e direito (SECHI, 2013). Na concepção de Souza (2006), não há uma única, nem melhor definição de política pública:

Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. (SOUZA, ,2006, p. 24).

De forma resumida, a autora apresenta a política pública como o campo de conhecimento “que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar

essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)” (SOUZA, 2006, p. 26). Cabe ressaltar a existência de um debate no seio da disciplina acerca da centralidade do Estado no estabelecimento de políticas públicas. A abordagem estatista ou estadocêntrica, ainda que admita a influência de atores não estatais no processo de elaboração e implementação, considera o ato de estabelecer e liderar políticas públicas como monopólio dos atores estatais. Isso porque, o que determina se a política é “pública” é a personalidade jurídica de quem a protagoniza. Por outro lado, a abordagem multicêntrica ou policêntrica, considera que outros atores como organizações privadas, organizações não governamentais e organismos multilaterais protagonizam o estabelecimento das políticas públicas junto com os atores estatais, pois entendem que a política é “pública” quando o problema enfrentado é público (SECHI, 2013).

No Brasil, o sistema federalista e a descentralização de políticas desencadeadas por ele, assim como as diversas transformações políticas, sociais, econômicas e administrativas atravessadas pelo país no final da década de 1980 e início de 1990, motivaram o campo de análise de políticas públicas, não só por parte de setores de governo e dos movimentos sociais, mas também das instituições acadêmicas. (BATISTA, 2013). No ambiente acadêmico brasileiro os trabalhos sobre o tema sofreram “forte influência da literatura sobre processo decisório, mais particularmente da literatura neo-institucionalista, cujo foco está no impacto da estrutura governamental e dos comportamentos políticos sobre os modelos de políticas públicas”. Dessa forma, a literatura nacional atribui grande peso às instituições, deixando pouco espaço para os atores políticos e sociais envolvidos no processo político, como gestores estatais, organizações privadas, organizações não-governamentais, movimentos sociais, stakeholders e a academia (BATISTA, 2013, p. 1).

No âmbito internacional existem diversos modelos explicativos sobre políticas públicas como o incrementalismo, o modelo “garbage can”, coalizão de defesa, arenas sociais, equilíbrio interrompido e o ciclo de política pública. Celina Souza (2006) oferece uma síntese dos principais modelos:

- A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz.
- A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes.
- A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras.

- A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados.
- A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.
- A política pública envolve processos subseqüentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação. (SOUZA, 2006, p. 24).

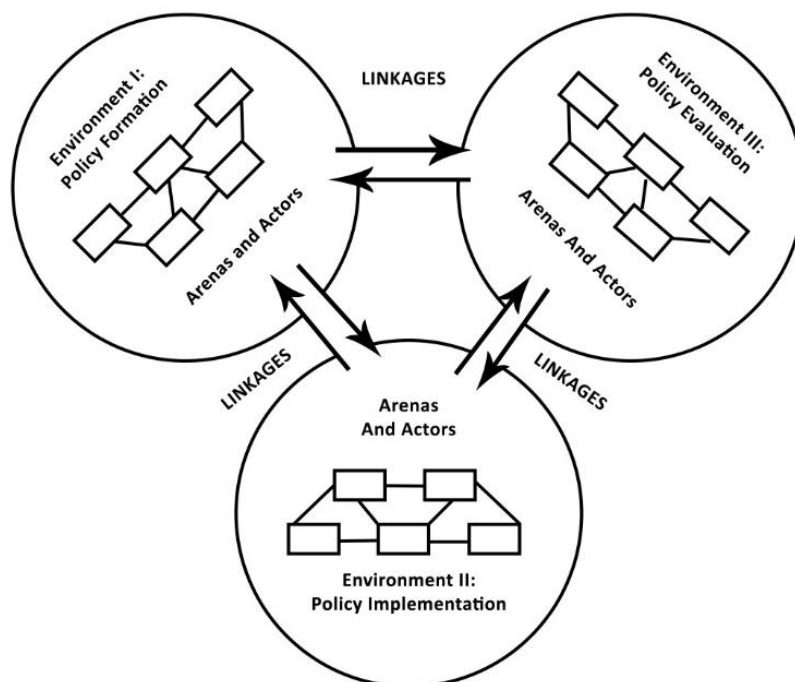
Neste trabalho será utilizada a definição Dye (1984) de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”, logo, parte-se de uma abordagem estadocêntrica, considerando os atores estatais como centrais no estabelecimento de políticas públicas, mas levando em consideração a influência de outros atores e instituições em sua formulação e implementação. Além disso, para analisar o processo decisório inerente ao governo do estado do Rio de Janeiro que leva à participação da Subsecretaria de Relações Internacionais em políticas públicas, seja na absorção de práticas internacionais, seja na internacionalização dessas políticas, e visando contribuir para o suprimento do vácuo de produções nacionais voltadas para os atores no processo político, será utilizado como modelo analítico o ciclo de políticas públicas, a partir da contribuição de Nakamura & Smallwood (1980).

Os autores partem da concepção de que o processo decisório não é um espaço simples, hierárquico e unidirecional em que as decisões formuladas instantaneamente transformam-se em ações, pelo contrário, é um processo fluido e composto pelas relações entre diversos grupos de atores, configurando um sistema com diferentes estágios e elementos inter-relacionados. Na abordagem de Nakamura & Smallwood (1980, p.21-27), o processo decisório é composto por três etapas, caracterizadas como “ambientes políticos”: (i) o ambiente de formação (*policy formation*); (ii) o ambiente de implementação (*policy implementation*) e (iii) o ambiente de avaliação (*policy evaluation*). Cada etapa está conectada à outra por um sistema de comunicações e por *compliance linkages* (ou seja, estão ligados por instruções e regras) além de conter diferentes arenas e vários grupos de atores que buscam influenciar o processo político. Qualquer ator pode estar envolvido no processo decisório, não apenas os “legítimos”, ou seja, os governamentais (Nakamura & Smallwood, 1980, p.22)<sup>6</sup>. A implementação é apenas uma parte deste processo, que está em constante relação com as outras etapas, como podemos observar no modelo apresentado abaixo:

---

<sup>6</sup> Os autores denominam como “*legitimate*” *policy makers* (p.22) os atores governamentais, tais como Presidentes, Congressos, Governadores Estaduais. Estes são considerados por Nakamura & Smallwood (1980, p. 22) os atores formais que participam do processo decisório. Os outros grupos capazes de influenciar a tomada de decisão são os não governamentais, como grupos de interesse e eleitores, por exemplo.

**Figura 2 - Etapas do processo decisório**



Fonte: Nakamura & Smallwood, 1980, p.27.

O primeiro estágio do processo, o ambiente de formação, é onde as políticas são originadas, em virtude do interesse de atores governamentais ou não governamentais poderosos (ex. presidente, congressistas, mídia, etc.), em resposta a uma situação de crise ou por causa de preocupações e pressões do público em geral. O ambiente de formação abriga *os policy makers*, considerados os decisores legítimos (Ibid., p.22), entretanto, atores não governamentais também podem influenciar esta etapa. A decisão política é originada neste ambiente e legitimada pelos decisores formais, tornando-se uma decisão oficial. No entanto, como o processo decisório é um sistema complexo e interdependente, as decisões políticas também podem ser reformuladas nas outras etapas.

O segundo ambiente, a fase de implementação, é o de maior interesse para os autores. É o estágio em que os atores envolvidos variam de acordo com o tipo de política que está sendo implementada. Uma vez que os governos têm muitas atividades a serem realizadas e não possuem a *expertise* para implementar todas as suas políticas, eles necessitam contar com outros atores, chamados de “atores intermediários”. Os atores intermediários são agentes do setor privado que realizam políticas públicas, sendo distintos dos implementadores formais, porque esses últimos possuem autoridade legal,

responsabilidade e recursos para executar suas decisões políticas. De acordo com Nakamura & Smallwood (1980, p.23;46-58), é cada vez mais comum que os decisores e implementadores formais contem com os atores intermediários, sobretudo para executar as políticas sociais.

É interessante notar que eles podem influenciar o curso da implementação da decisão, movidos por suas próprias percepções e objetivos, que podem ou não coincidir com os interesses dos decisores legítimos, motivo pelo qual os autores destacam a necessidade dos decisores e implementadores formais desenvolverem mecanismos para garantir que os atores intermediários executem as instruções de acordo com o legitimado na etapa de formação da decisão, evitando ambiguidades e desvios de finalidade.

O terceiro estágio do processo decisório é o da avaliação, que pode ser composto pelos decisores, pelos executores ou por profissionais especializados em avaliar políticas públicas. Nesta etapa busca-se tornar os decisores e executores responsáveis por suas ações, determinando se as políticas foram bem-sucedidas ou não e, caso necessário, desenvolvendo alternativas.

A relevância do modelo desenvolvido pelos autores para este estudo é demonstrar o processo decisório como composto por estágios, como um sistema dinâmico, em que a política pública não é originada apenas na etapa de formulação, mas também em outras fases do processo. O fato de enfatizar a participação de atores intermediários é de extrema importância para análise da paradiplomacia, uma vez que governos subnacionais buscam em seus parceiros internacionais justamente a *expertise* em determinados temas, assim como os possíveis recursos que possam oferecer.

#### **1.4 A ANÁLISE DE PARADIPLOMACIA**

Uma das características da globalização é que, por vezes, a concepção de nacionalidade e nação perde a sua capacidade de produzir coesão social e de nortear a ação política (FARIA, 2018). Outro de seus efeitos, a partir da perspectiva de Keohane e Nye, é que a divisão doméstico/internacional está cada vez mais turva. Uma das consequências dessa imprecisão é a crescente desnacionalização e reterritorialização da política e das políticas públicas, engendrando um processo em que atores e instituições domésticos podem ser constrangidos por atores e instituições inter, trans e supranacionais, ao mesmo tempo em que buscam o apoio além do Estado nacional para a sua atuação dentro das fronteiras do país (FARIA, 2018).

A transferência de políticas públicas (*policy transfer*) é uma das ferramentas mais comuns nesse processo de desnacionalização e é definida por Dolowitz e Marsh (2000, p.5) como um “processo em que o conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos, ideias e instituições de uma entidade política é utilizado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos, ideias e instituições em outro ambiente político”, o que na visão de Faria (2018) abarca processos internacionais de propagação como intraestatais ou subnacionais. Como será abordado no capítulo 3, a transferência de políticas públicas não é algo incomum em se tratando da paradiplomacia brasileira: as representações subnacionais de relações internacionais não possuem o monopólio do tema, porém constantemente se envolvem, tanto no processo de transferência, quanto na busca por parceiros internacionais que ajudem a viabilizar (com expertise e/ou financiamento) as políticas públicas regionais.

Da perspectiva da Análise de Política Externa, Hill (2003, p. 40/41) destaca que, apesar da centralidade do Estado em relação a política externa, “existem outros atores que geram atividades referentes à política externa e isso complica a divisão convencional doméstico/internacional”. O autor reconhece a importância de ver as ações internacionais de cidades, regiões, igrejas e grupos de pressão internacionais como política externa ainda que “não possuam um eleitorado claro e tenham apenas um alcance limitado de preocupações”. Nesse sentido, o autor argumenta que:

A soberania, e até mesmo a identificabilidade, podem estar faltando, mas a entidade em questão ainda pode ter escopo para decisões autônomas que afetam outros - em suma, um certo grau de atuação. Esses atores transnacionais representam uma forma significativa de agência nas relações internacionais, e não devem ser discutidos apenas no nível do sistema, em termos de interdependência ou da sociedade civil global. Seus objetivos, processo de formulação de políticas e impacto precisam de uma análise séria (HILL, 2003, p.40-41)<sup>7</sup>.

Para analisar a paradiplomacia, portanto, é preciso ir além da política externa (nível sistêmico) e compreender também seus objetivos, processos decisórios e impacto, o que leva a necessidade de uma abordagem interdisciplinar capaz de unir preceitos da Análise de Política Externa e de Política Pública. Ao tratar sobre o papel das burocracias, a APE tende a levar em consideração os atores envolvidos no processo decisório e a variedade de fontes de influência domésticas sobre a política externa do

---

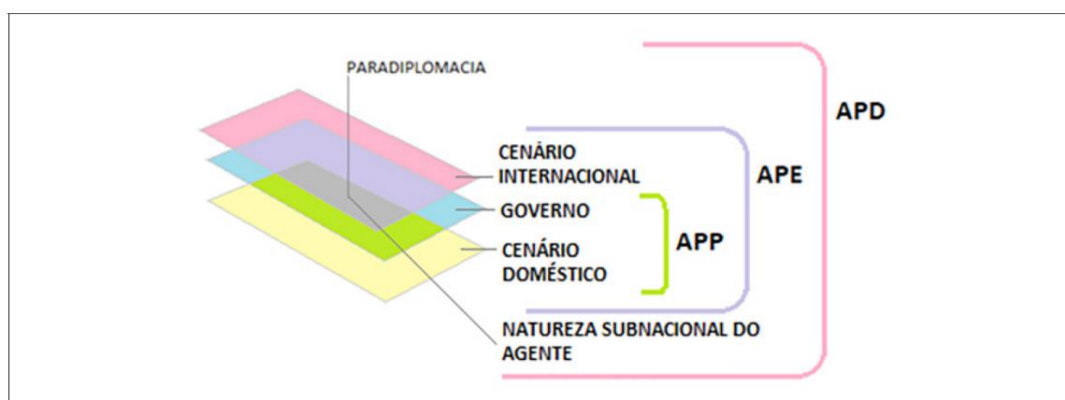
<sup>7</sup> Texto original: “Sovereignty, and even identifiability, may be lacking, but the entity concerned may still have scope for autonomous decisions which affect others – in short, a degree of actorness. These transnational actors represent a significant form of agency in inter-national relations, and they should not only be discussed at the level of the system, in terms of interdependence or global civil society. Their aims, policy-making process and impact need serious analysis.”



Estado (ALDEN; ARAN, 2012). Se a paradiplomacia for analisada apenas pela ótica da APE, a tendência é que seja vista unicamente como uma das fontes de influência na política externa nacional. Mais do que fonte de influência nas decisões do governo central, pretende-se analisar o processo decisório próprio do engajamento internacional subnacional e seus resultados, o que torna mais do que necessária, a inclusão da perspectiva da APP.

Buscando compreender a paradiplomacia, Mercher e Pereira (2018) propõem a criação de um modelo de Análise de Paradiplomacia (APD) através de cinco dimensões: (I) Gestão Política; (II) Mercado; (III) Institucional; (IV) Internacional; e (V) Epistêmica. O objetivo dos autores é indicar possíveis variáveis, indicadores e técnicas adequadas para os estudos empíricos da paradiplomacia, em outras palavras, buscam explicar os fatores que levam à existência e à continuidade da paradiplomacia.

**Figura 3 - Análise de Paradiplomacia**



Fonte: Mercher e Pereira, 2018.

O modelo não leva em consideração, porém, os resultados da atuação internacional subnacional, ou o uso desse canal como ferramenta de fomento às políticas públicas locais. Neste trabalho, se partirá do preceito de Mercher e Pereira de que a Análise de Paradiplomacia precisa considerar os cenários doméstico, internacional e a natureza do agente, sem utilizar, no entanto, o modelo analítico proposto pelos autores, uma vez que esse não dá conta dos resultados da ação internacional subnacional, incluindo sua participação em políticas públicas.

A análise de paradiplomacia será empregada a partir da interdependência complexa como modelo de Análise de Política Externa e do ciclo de políticas públicas proposto por Nakamura e Smallwood (1980), como modelo de Análise de Políticas Públicas. Os processos inerentes à interdependência complexa, como o reconhecimento

de diversos atores nas relações internacionais, a existência de múltiplos canais de interação, a crescente importância dos “outros temas”, os conceitos de sensibilidade e vulnerabilidade serão utilizados para entender o cenário internacional e parte da motivação do estado do Rio de Janeiro para sua atuação internacional e a subsequente criação da Subsecretaria de Relações Internacionais e sua atuação. O ciclo de políticas públicas será utilizado para a compreensão dos atores e processos inerentes à formulação, implementação e avaliação dos estudos de caso selecionados.

Para a melhor compreensão do fenômeno, sempre que possível serão utilizadas para os estudos de caso as seguintes variáveis: No Ambiente de formação (*policy formation*), se buscará analisar como a política pública entrou na agenda de interesse do governo, que atores participaram de sua formulação e como ocorreu o processo decisório. No ambiente de implementação (*policy implementation*) serão investigados quais são os atores envolvidos, como se desenvolve sua relação e como eles participam na implementação da política. Ambiente de avaliação (*policy evaluation*) se verificará se a política alcançou os objetivos propostos e como participaram na avaliação os atores envolvidos nas duas fases anteriores. Também integrarão a análise quais foram os componentes internacionais nesses ambientes e qual foi o papel desempenhado pela Subsecretaria de Relações Internacionais em cada um deles.

## **2 - O DESENVOLVIMENTO DA PARADIPLOMACIA NO BRASIL**

A história das atividades internacionais dos atores subnacionais brasileiros sofreu diversos momentos de contração e expansão ao longo do tempo. A independência do Brasil originou uma união monárquica, unitária e centralizadora, sob forte influência da elite nacional. A Constituição de 1824 negava às Províncias o direito de possuir renda própria e declarava que seus presidentes seriam indicados pelo governo central. Esse tipo de postura era pautada pela tentativa de manter o território nacional unido, evitando uma possível fragmentação. Somente em 1834, com a reforma constitucional, é que as Províncias conquistaram o direito de ter renda própria e Assembleias Regionais. Posteriormente, devido às insurgências regionais, voltou-se a uma postura centralista, com a intenção de manter a unidade nacional, que perdurou até a proclamação da República (CARVALHO, 1993).

Os primeiros sinais da atuação internacional dos entes federados brasileiros já apareciam no final do sistema monárquico, especialmente ligados à busca de capitais estrangeiros. A grande oferta de capitais disponíveis para a América Latina, oriundo das principais potências da época como a Grã-Bretanha e a França, facilitou às províncias da Bahia, São Paulo e a municipalidade de Santos a conseguirem emitir títulos públicos ainda em 1888 (BESSA MAIA, 2012). Após a Proclamação da República esse tipo de ação se tornou cada vez mais recorrente.

Bueno (2012) defende a existência de uma oscilação na atividade internacional dos estados brasileiros, de forma que há momentos na história do país de maior envolvimento estadual com a arena internacional e há momentos de quase completa retração. Essa oscilação está ligada não só ao cenário internacional, como também às modificações estruturais domésticas. Normalmente os períodos de centralização e de descentralização da história do país estão ligados respectivamente ao autoritarismo e aos avanços democráticos (BESSA MAIA, 2012).

Com a constituição de 1988, de caráter descentralizador, as atividades internacionais dos governos subnacionais foram impulsionadas, embora já existissem as primeiras estruturas de relações internacionais. A nova legislação criou um sistema federal dividido em três níveis, de forma que o governo central, os estados e os municípios são considerados entidades federadas. Assim, nas palavras de Salomón (2012, p. 278) a Constituição de 1988 estabeleceu competências e obrigações para as unidades federadas em relação ao desenvolvimento local dando “certa legitimidade aos

governos subnacionais para buscarem recursos no exterior e até firmarem acordos de cooperação com governos subnacionais” (SALOMÓN, 2012, p. 278).

A partir do exposto, esse capítulo será dividido em duas sessões: na primeira será realizado um breve histórico da paradiplomacia no Brasil a partir da proclamação da República e a segunda abordará o engajamento atual dos estados na atividade paradiplomática. As especificidades do estado do Rio de Janeiro serão analisadas no capítulo três.

## **2.1 A INTERNACIONALIZAÇÃO DOS ESTADOS BRASILEIROS: DO BRASIL REPUBLICANO AO REGIME MILITAR**

Com a Proclamação da República no Brasil, em novembro de 1889, as antigas Províncias foram transformadas em estados e ganharam mais autonomia devido a adoção do sistema federativo. De acordo com Bessa Maia (2012, p. 175):

A primeira Constituição republicana (promulgada em 24/02/1891) garantiu aos governos dos estados o controle da então principal fonte de arrecadação tributária – o imposto de exportação – e o direito de manipular seus tributos, de criar outros não concorrentes com a União, de recorrer à dívida pública e aos empréstimos externos, bem como atuar em qualquer área de seu interesse, respeitados os poderes expressos da União (Artigo 65, §, 2º da Constituição Federal de 1891) (BESSA MAIA, 2012, p. 175).

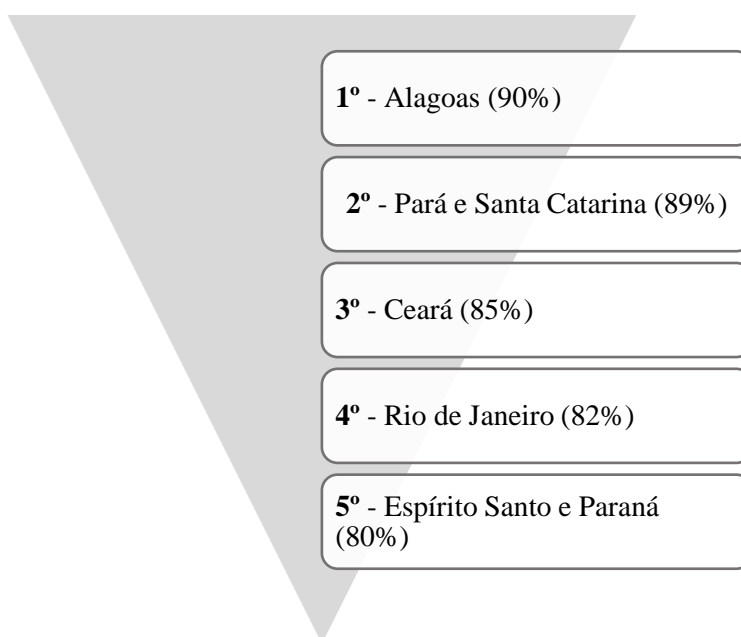
Valendo-se do vácuo constitucional acerca do papel a ser desempenhado pelas unidades subnacionais no que tangia às atividades internacionais, e pressionados a investir em infraestrutura urbana e de transportes, os estados brasileiros passaram a buscar financiamentos externos, principalmente franceses e britânicos. Entretanto, esses financiamentos eram negociados diretamente com os representantes dos bancos estrangeiros, sem a garantia da União, mesmo que isso significasse um aumento nos custos. Isso ocorria porque para dar garantias aos financiamentos contraídos, o governo central exigia que os governos estaduais submetessem seus pleitos de financiamento externo e suas contas ao Ministério da Fazenda o que desestimulava os acordos com o Governo Federal (BESSA MAIA, 2012).

A constituição nacional de 1891 não impedia que os estados emitissem títulos públicos, ferramenta que passou a ser utilizada a fim de captar recursos externos levando à ampliação da presença dos governos estaduais nos principais mercados financeiros internacionais (BUENO, 2012). O primeiro estado brasileiro a conseguir contratar empréstimos durante o período republicano foi o Espírito Santo que captou,

em 1894, a quantia de 17,5 milhões de francos (equivalente a £ 700.000), ao que se seguiu Minas Gerais, em 1886, com um contrato externo de 65 milhões de francos (68,8 mil contos de réis) e São Paulo que firmou um empréstimo de £ 1000.000 (equivalente a 32,2 mil contos de réis) em 1899 (BESSA MAIA, 2012).

Mesmo às vésperas da Primeira Guerra Mundial, que provocou uma grande retração nos mercados de capitais europeus, ocorreram pelo menos 30 operações de crédito externo realizadas por estados brasileiros totalizando 43,734 milhões de libras esterlinas, 53,5% dos quais, provenientes de bancos franceses, seguidos pelos ingleses, com 35,5%, e pelos bancos alemães, com 11% do total (BESSA MAIA, 2012). Esse cenário levou a um processo de endividamento relativamente alto dos estados no período. Em 1922, por exemplo, 60% do valor agregado da dívida pública estadual da federação era proveniente da emissão de títulos no exterior. Durante a Primeira República, o endividamento externo era um grande peso na dívida pública estadual como mostra a figura abaixo (BUENO, 2012, 144):

**Figura 4 - Ranking: o peso da dívida externa na dívida pública estadual (Primeira República)**



Fonte: Elaboração própria com base em Bueno (2012, p. 144).

Esse endividamento já marcava uma forte presença na dívida pública estadual do Rio de Janeiro, nessa época, 4º lugar no ranking. O estado fluminense chegou a utilizar as Receitas Gerais do estado e a sobretaxa de 2,5% sobre o açúcar produzido em

Campos, além do Imposto Predial de Niterói como forma de garantia dos empréstimos contraídos (BESSA MAIA, 2012).

Cabe ressaltar que a Constituição da Primeira República permitia que os estados estabelecessem suas próprias políticas fiscais e suas tarifas de exportação para produtos originários de seu território. Com essa nova situação a tributação das atividades internacionais se tornou a principal fonte de receita estadual nesse período. O estado de São Paulo aumentou três vezes sua arrecadação *per capita* sobre os negócios internacionais, coletando sozinho 40% do valor arrecadado por todos os estados brasileiros, somando cerca de 58.600.000 libras esterlinas. O estado do Rio de Janeiro teve uma arrecadação muito menos expressiva sobre o café, seu principal produto exportado, conseguindo a soma de aproximadamente 7.500.000 libras esterlinas entre 1889 e 1930 (BUENO, 2012).

Os empréstimos externos nesse período tendiam a se concentrar nos estados que exportavam produtos mais demandados pelos mercados internacionais como o café e a borracha, pois eram vistos como possuidores de maior capacidade de endividamento e, conseqüentemente, com mais possibilidade de arcar com as dívidas adquiridas. A investigação realizada por Bessa Maia (2012) aponta que há indícios de que os estados mais ricos do país na época fossem beneficiários de capitais com custos menores, ao passo que os mais pobres acabavam tendo seus empréstimos mais custosos uma vez que representavam mais riscos para os credores. É passível de observação o fato de que o estado do Rio de Janeiro já se encontrava entre os maiores captadores de recursos, sendo o 4º colocado com um valor de 207.420 contos de réis provenientes de empréstimos externos no período entre 1919 e 1931.

**Tabela 2 - Captação de empréstimos estrangeiros pelos estados, 1919-1931**

<b>Estados</b>	<b>Valor dos Empréstimos (em contos de réis)</b>	<b>Participação (%)</b>
São Paulo	1,972,677.12	64.63
Rio Grande do Sul	366,841.22	12.02
Minas Gerais	208,652.26	6.84
Rio de Janeiro	207,420.53	6,80
Paraná	81,486.00	2.67

Fonte: Bessa Maia (2012, p. 272)

O engajamento internacional dos estados brasileiros diminuiu consideravelmente após a Revolução de 1930, por seu caráter centralizador marcante. Para Bueno (2012) a

inflexão da atuação internacional estadual ocorreu no período entre 1926 e 1929, de forma profundamente perturbadora. O autor defende que ocorreram três fatores de inflexão: o primeiro foi a Reforma Constitucional de 1926, de tendência centralizadora, que aumentou o poder de intervenção do governo federal sobre os estados e limitava sua atuação internacional, vetando, por exemplo, a contratação de empréstimos externos sem a prévia aprovação do Senado. O segundo fator, diz respeito a “insolvência generalizada iniciada em 1928, marcada pela massiva suspensão de pagamentos por parte dos governos estaduais”. O terceiro, e mais impactante, foi a crise financeira de 1929, que além do impacto financeiro, afetou as exportações e por conseguinte a arrecadação dos estados. Dessa forma, os estados brasileiros se encontravam endividados e com uma capacidade arrecadatória cada vez menor, em decorrência da diminuição do fluxo do comércio internacional e do aumento de práticas protecionistas (BUENO, 2012, p 147). Sobre o tema, Bessa Maia (2012, p. 175-176) argumenta que:

Por conta desses “descalabros” das dívidas estaduais, o Governo brasileiro, a partir da Assembleia Constituinte de 1934, suspendeu a descentralização fiscal imperante na República Velha, instituindo um novo sistema tributário e de repartição de receitas, retirando dos estados os direitos de taxarem seus produtos de exportação e de contrair livremente empréstimos no exterior, que dependeriam desde então de aprovação prévia do Senado Federal (Artigo nº 90 da Constituição de 1934), pondo fim, assim, à primeira experiência de paradiplomacia financeira no país, a qual durara por quase 40 anos.

Entre 1945 e 1964 ocorreram alguns casos de envolvimento internacional dos estados ligados à atuação de líderes estaduais, principalmente os que estavam conectados ao movimento nacional-desenvolvimentista, como Brizola (Rio Grande do Sul) e Cid Sampaio (Pernambuco). No caso do Rio Grande do Sul o então governador Leonel Brizola (1959-1963) desapropriou através de um decreto as subsidiárias de duas empresas norte-americanas, a *American and Foreign Power Company* (AMFORP, ligada a multinacional *Bond and Share*), do setor de energia elétrica, e a companhia de serviços telefônicos *International Telephone and Telegraph Corporation* (ITT) (BUENO, 2012). A desapropriação e subsequente estatização das empresas provocou uma crise entre o Brasil e os Estados Unidos que afetaram o governo central e a presidência de João Goulart (BUENOb, 2012).

No caso de Pernambuco, o governador Cid Sampaio (1959-1963), tirou grande proveito de um empréstimo feito pelos Estados Unidos ao Brasil no contexto da Aliança para o Progresso uma vez que tal governador era considerado um amigo dos Estados Unidos pela embaixada desse país. Entretanto, essas boas relações foram abaladas

quando Cid Sampaio, seguindo o exemplo de Brizola, também desapropriou uma subsidiária da AMFORP (BUENO, 2012).

Na década de 1950, cedendo às pressões dos governos estaduais, o governo federal passou a autorizar, através da Lei nº 1.518, de 24/12/1951, que fossem dadas garantias do Tesouro Nacional a créditos concedidos por instituições financiadoras estrangeiras aos estados e municípios e a suas empresas estatais. No entanto, isso só seria possível se as operações de crédito fossem destinadas à realização de empreendimentos relacionados a serviços de utilidade pública, até o limite, no conjunto, de US\$ 250 milhões a preços da época (correspondente a cerca de US\$ 2,06 bilhões a preços de 2009), ou o equivalente em outras moedas (BESSA MAIA, 2012).

Dessa forma, retomou-se a captação de empréstimos externos por parte dos governos subnacionais ainda que de forma modesta, até a década de 1960. A criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (em 1959), proporcionou novas fontes de recursos para as unidades subnacionais brasileiras, mais atraentes inclusive do que aqueles oferecidos até então pelo Banco Mundial. Nos anos seguintes, o Senado Federal autorizou vários estados a contrair empréstimos, dentre os quais Bahia, Minas Gerais, Espírito Santo, Pará e o estado da Guanabara<sup>8</sup>. Este último foi autorizado a contratar um empréstimo de US\$ 35 milhões (US\$ 248 milhões ajustado a preços de 2009) para ampliar o sistema de saneamento da cidade do Rio de Janeiro (BESSA MAIA, 2012).

Em termos acumulados, as 64 operações de créditos tomadas pelos governos estaduais brasileiros, no período 1961-1970, totalizaram a soma de US\$ 410,18 milhões em valores históricos, o que corresponde à significativa cifra de US\$ 2,53 bilhões a preços de 2009, valor seis vezes maior do que a soma das operações de crédito registradas durante os 12 anos anteriores (1948-1960), o que implica afirmar que houve um forte incremento e mais regularidade no aporte de recursos externos aos entes subnacionais brasileiros no período (BESSA MAIA, 2012, p. 282).

Na década de 1980, teve início a institucionalização da paradiplomacia no Brasil, primeiro no estado do Rio de Janeiro (1983) seguido pelo Rio Grande do Sul em 1987. As atividades realizadas pela Assessoria de Relações Internacionais no Rio de Janeiro foram objeto de certo desconforto entre o estado, a Presidência da República e o Itamaraty. Prova disso, em 1985 o Ministro Chefe do Gabinete Civil, José Hugo Castelo Branco enviou aos governadores dos estados um aviso circular, em que transparece

---

<sup>8</sup> O estado da Guanabara existiu entre 1960 e 1975, após a transferência da capital do Brasil para Brasília, correspondendo ao território do atual município do Rio de Janeiro. Em 1975 fundiram-se o estado da Guanabara e o estado do Rio de Janeiro dando origem à atual composição territorial do estado (LYNCH, 2017).



certa insatisfação. Nessa correspondência, recomendava-se aos governadores (e aos prefeitos) que informassem e consultassem o Ministério das Relações Exteriores acerca de suas atividades internacionais que possuíssem relações diretas ou indiretas com a política externa brasileira, dentre elas (NUNES, 2005):

- a) iniciativas que impliquem tratativas com autoridades estrangeiras com vistas à celebração de atos ou declarações conjuntas de qualquer natureza, inclusive convênios, contratos e troca de convites para visitas;
- b) celebração de convênios que declaram unidades da Federação ou municípios como Estados-gêmeos ou cidades-irmãs de congêneres estrangeiros;
- c) edição de mapas ou roteiros, que abranjam regiões de fronteiras internacionais, por autoridades ou órgãos vinculados às administrações estaduais ou municipais;
- d) participação de delegações brasileiras em congressos ou reuniões internacionais;
- e) oferecimento de sede no Brasil a conferências ou órgãos de entidades internacionais;
- f) oferecimento de contribuições a fundos voluntários de natureza internacional; e
- g) outros atos e iniciativas oficiais que se revistam de caráter internacional (CASTELO BRANCO, 1985 *apud* NUNES, 2005, p.42)

A prática paradiplomática se estendeu nas décadas seguintes para outros estados, impulsionadas pela descentralização decorrente da Constituição de 1988. A despeito da multiplicação das atividades internacionais subnacionais, elas são marcadas pelas descontinuidades das mudanças administrativas.

## 2.2 A REDEMOCRATIZAÇÃO E O IMPULSO À ATIVIDADE PARADIPLOMÁTICA

As décadas de 1980 e 1990 foram sensíveis para o Brasil em meio a crises fiscais e da dívida, aliadas a adoção de medidas neoliberais que incentivavam políticas de desregulamentação, redução do papel do Estado, abertura econômica e descentralização administrativa.

Durante o regime militar, os estados e municípios brasileiros praticamente não possuíam autonomia política e fiscal: as eleições ocorriam de forma indireta (por indicação da cúpula militar), a arrecadação dos principais tributos se concentrava no governo federal e os governadores sequer tinham controle sobre a segurança regional uma vez que as polícias militares estaduais estavam sob controle do Exército nacional. As relações intergovernamentais do Estado brasileiro se assemelhavam mais às

características de um Estado unitário do que de uma federação. Foi somente ao longo dos anos 1980, com o processo de redemocratização, que essas relações foram modificadas (ARRETCHE, 1999). A Constituição Federal de 1988 estabeleceu o sistema federativo como cláusula pétrea e introduziu a figura dos municípios como entes autônomos, fato inédito nos sistemas federalistas (CAVALCANTE, 2011), tornando o Brasil um dos países mais descentralizados do mundo em desenvolvimento (SOUZA, 2003). Os níveis de governo - União, estados, municípios e o distrito federal, que acumula competências estaduais e municipais – passaram a possuir eleições para cargos executivos e legislativos, significativa autonomia administrativa, atribuições em distintas políticas públicas, bem como capacidade de arrecadação tributária e despesas próprias (CAVALCANTE, 2011).

A descentralização política e fiscal devolveu em grande medida a autonomia dos entes subnacionais brasileiros, ao mesmo tempo em que redefiniu suas competências e acarretou a transferência de diversas atribuições entre níveis de governo: o aumento das receitas dos estados e municípios culminou com a tentativa de passar para os governos subnacionais responsabilidades que até então pertenciam ao governo central, o que ficou conhecido como “Operação Desmonte” (ARAÚJO, 2009). Esse processo desencadeou a barganha federativa onde “cada nível de governo pretende transferir a uma outra administração a maior parte dos custos políticos e financeiros da gestão das políticas e reservar para si a maior parte dos benefícios dela derivados”, o que atingiu fortemente a gestão de políticas sociais, dentre elas, educação, saúde e assistência social (ARRETCHE, 1999, p. 115).

Entretanto, os benefícios fiscais se mostraram insuficientes para grande parte dos entes subnacionais, especialmente municípios, lidarem com suas novas responsabilidades (ARAÚJO, 2009). Além disso, as históricas desigualdades regionais e suas grandes assimetrias sociais e econômicas - com raros mecanismos fiscais compensatórios – levaram os entes federados a continuarem disputando por recursos adicionais (SOUZA, 2003). De acordo com Arretche (1999, p. 115), a falta de recursos afeta diretamente a autonomia dos governos:

A autonomia dos governos para tomar decisões deriva em boa medida da extensão em que detêm autoridade efetiva sobre recursos tributários e/ou fiscais. Governos desprovidos de autonomia para obter – por meio da taxaçaõ – recursos, em montante suficiente para atender minimamente às demandas de seus cidadãos, tendem a incorporar à sua agenda as orientações políticas do nível de governo – ou agente privado, ou ainda organismo internacional – que de fato tem controle sobre tais recursos. Simetricamente, governos

dotados de autoridade sobre recursos tributários têm mais condições de definir com autonomia sua própria agenda de governo.

As décadas de 1980 e 1990 foram sensíveis para o Brasil, concomitante às mudanças políticas internas, o país se encontrava em meio a crises fiscais e da dívida, aliadas a adoção de medidas neoliberais que incentivavam políticas de desregulamentação, redução do papel do Estado e abertura econômica. Em meio a esse cenário, estados e municípios passaram a ser vistos como agentes do desenvolvimento econômico, precisando lidar com suas novas atribuições, em alguns casos com recursos insuficientes, e com os efeitos da globalização e da interdependência complexa. Para Vigenavi (2006, p. 128) essa conjuntura foi uma das razões para que os entes federativos buscassem o meio internacional:

No caso do Brasil, pode-se supor que uma das razões pelas quais cidades e estados aumentaram sua preocupação com o mundo exterior é o fato de que eles vêm sendo vistos como agentes de desenvolvimento econômico. Tussie e Paglieri (2004) mostram o entrelaçamento existente entre a capacidade de afirmar uma política local de desenvolvimento, a ação coordenada em nível nacional e a intervenção num mundo cada vez mais interdependente. Maior flexibilidade e capacidade de adaptação às mudanças das sociedades, dos mercados, da tecnologia e da cultura parecem produzir o incentivo para aproveitar os benefícios da globalização ou, ao menos, para se evitar as perdas que podem advir do alheamento a esse fenômeno. Isso não é estrutural, pois depende das relações políticas, das inclinações de governos e das forças partidárias e sociais.

Toda a conjuntura nacional e internacional pareceu contribuir para a inserção internacional dos governos subnacionais brasileiros. Os estados entraram em uma grave crise fiscal o que levou o governo nacional a recuperar o controle sobre o sistema financeiro estadual e, posteriormente, sobre os gastos públicos dos estados e municípios com a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Por outro lado, as unidades subnacionais se encontravam cada vez mais conectadas e interdependentes em relação ao mundo devido ao aumento da exposição da economia brasileira às forças da competição internacional, à criação do Mercosul e ao interesse do governo nacional em diversificar e ampliar as exportações aliados ao aumento significativo do fluxo de investimentos externos. Apesar dos desafios e dificuldades impostos, as conexões internacionais passaram a ser vistas por muitos governadores (e, posteriormente, prefeitos) como fonte de recursos que poderiam contribuir para o cumprimento de suas novas responsabilidades e também como fonte de boas práticas de governança que pudessem ajudar as regiões a ultrapassar as práticas clientelistas e o atraso social e econômico (BUENO, 2010). O ativismo internacional dos estados teve início com a

criação das áreas internacionais do Rio de Janeiro (1983) e do Rio Grande do Sul (1987). Já na década de 1990 ganhou corpo a “diplomacia dos governadores”, em uma alusão à diplomacia presidencial, com os chefes de governo estaduais liderando missões e fazendo as vezes de diplomatas, representando principalmente os interesses econômicos dos seus estados (BUENO, 2012).

O aumento do engajamento internacional subnacional levou ao reconhecimento de sua existência por parte do governo federal assim como a sucessivas iniciativas em prol de uma maior interlocução intergovernamental no tema. Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), o então Ministro das Relações Exteriores, Luís Felipe Lampreia, denominou as ações internacionais dos estados e municípios de “diplomacia federativa”. Nesse período foi criada, por determinação presidencial, a Assessoria de Relações Internacionais (ARI), no gabinete do Ministro das Relações Exteriores, com o intuito de aproximar o governo central dos estados e municípios no que tange às relações internacionais (ALMEIDA, 2012). Fernando Henrique Cardoso chegou a comentar o ativismo internacional dos governadores:

[Os governadores dos estados] têm outra função, que é a de dinamizadores da região. Tanto assim que agora está ocorrendo um fato que não tem nada a ver com o velho Estado nacional: os governadores vão para o exterior, fazem acordos, trazem dinheiro. Isso, no passado, era impensável. Tudo o que era relação com o exterior cabia à União. Hoje, o número de governadores que anda pela Ásia, pela Europa, pela América Latina e pelo Mercosul é muito grande. Às vezes, eles assumem a representação que era da União para as suas regiões e alguns têm tido êxito em buscar fontes de comércio ou de tecnologia. Chegam a instalar escritórios no exterior. Esse modo é americano. Lá os estados têm representações diretas. Isso, aqui, do ponto de vista do Estado nacional brasileiro, causou estranheza. O Itamaraty, no começo, não assimilava essa ideia, porque a relação com o exterior era monopólio da União. Os governadores têm agora essa função e alguns prefeitos também (CARDOSO *apud* BUENO, 2012, p. 157).

Em 1997, foi criada a Assessoria de Relações Federativas (ARF) do Ministério das Relações Exteriores com o intuito de “mediar a relação entre a Chancelaria e as unidades subnacionais brasileiras” através da coordenação ou orientação da atuação internacional das unidades subnacionais, ao que se seguiu a criação de escritórios de representação regional do MRE, aprofundando assim, “a presença da chancelaria brasileira junto aos governos locais” (MIKLOS, 2011, p. 92). No governo Lula a ARF deu lugar a Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA), criada simultaneamente com a Subchefia de Assuntos Federativos (SAF), ambas visando uma maior cooperação do Executivo com os estados e municípios. Esse

reconhecimento da atividade internacional dos entes federados foi aprofundado durante o governo de Luiz Inácio (Lula) da Silva (2003-2010), quando foi criada a Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares (fundindo-a com a Assessoria criada por FHC) em 2003, além de uma Subchefia de Assuntos Federativos na própria presidência da República (ALMEIDA, 2012). Na percepção de Salomón (2008), é nítido o engajamento de Lula em relação à atividade internacional subnacional, que chegou até mesmo a ser incentivada por ele.

De acordo com Costa (2012), essas transformações do Itamaraty, ajudaram a consolidar e conferir legitimidade à dimensão subnacional da política externa brasileira. Além disso, essa maior abertura e proximidade com os entes subnacionais abriu novas oportunidades políticas para o governo federal. Exemplo disso, foram os dois projetos relacionados à chamada “cooperação descentralizada”, lançados durante o governo Dilma Rousseff. O primeiro foi um edital de convocação para projetos franco-brasileiros de cooperação descentralizada trilateral. A iniciativa oferecia apoio à projetos de cooperação internacional dos governos subnacionais brasileiros e franceses para que usassem suas experiências bem-sucedidas em benefício do Haiti e dos países do continente africano<sup>9</sup> nas áreas de governança local, agricultura e segurança alimentar, saneamento e recursos hídricos, formação profissional, mobilidade urbana, saúde, desenvolvimento sustentável e meio ambiente, infraestrutura e urbanização<sup>10</sup>.

Após esse edital, a iniciativa ganhou corpo e, em 2012, foi lançado o Programa de Cooperação Técnica descentralizada Sul-Sul, que recebeu mais de 50 propostas de estados e municípios brasileiros. Na ocasião, foram selecionados dois projetos: a da prefeitura de Canoas/RS com a municipalidade de Morón (Argentina) de Apoio Técnico para a Estruturação do Observatório Segurança Cidadã e Violências em Morón e a proposta da prefeitura de Curitiba/PR com a municipalidade de Rosário, também na Argentina, denominada Desenvolvimento Integrado de Serviços de Atendimento ao Cidadão. Ambos os projetos ficaram sob a égide da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), ou seja, foram tocados por municípios, mas estavam sob o guarda-chuva institucional do governo federal<sup>11</sup>.

Outro exemplo, foi a criação por parte do governo federal (através do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e

---

<sup>9</sup> Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/noticias/cidadania-e-inclusao/2011/04/edital-inedito-vai-permitir-cooperacao-entre-cidades-brasileiras-o-haiti-e-paises-africanos>> Acesso em: 02 dez. 2018

<sup>10</sup> Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarconteudo/74>> Acesso em: 02 dez. 2018

<sup>11</sup> Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/saf-projetos>> Acesso em: 02 dez. 2018

da ApexBrasil) em colaboração com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) do evento denominado Brasil Investment Forum, em 2017. O objetivo do evento era “reunir líderes políticos, empresariais, acadêmicos e de mídia em um ambiente de interação e colaboração” para “fomentar novos negócios e oportunidades de investimento no Brasil” oferecendo aos investidores uma “oportunidade de avaliar as melhorias no ambiente de negócios no país”<sup>12</sup>. O próprio nome do evento já denota que seu público-alvo eram investidores internacionais. Mesmo sendo organizado pelo governo federal, o evento criou *stands* para todos estados brasileiros, para que tivessem espaço para apresentar as oportunidades de investimentos regionais e pudessem atender aos potenciais investidores<sup>13</sup>. Tanto os editais de cooperação, quanto o Brasil Investment Forum (que desde 2017 tem frequência anual) são exemplos de como o engajamento internacional subnacional pode ser vantajoso também para o governo central.

## 2.2 O ENGAJAMENTO PARADIPLOMÁTICO ATUAL DAS UNIDADES SUBNACIONAIS

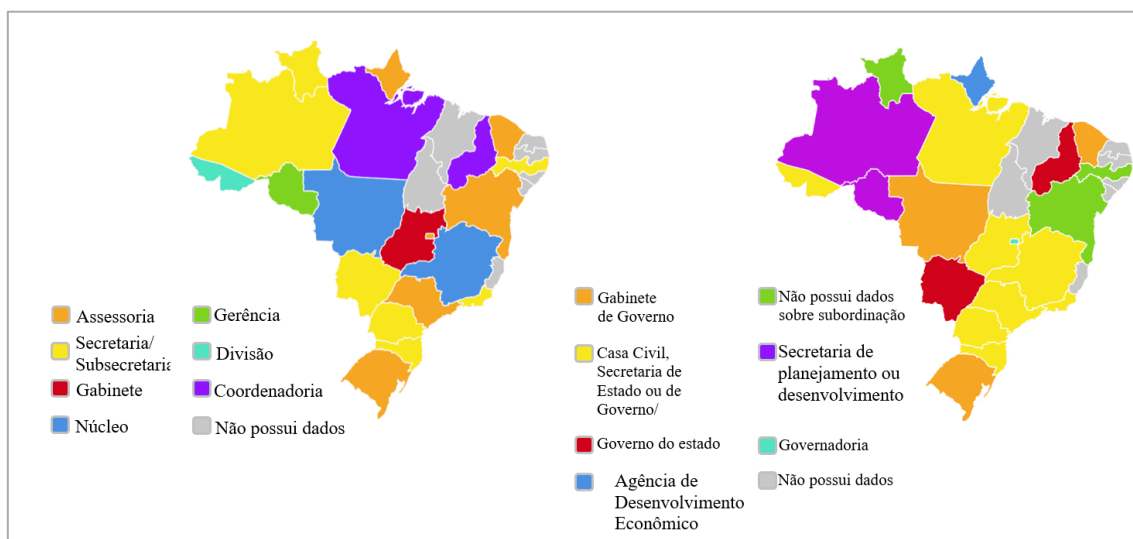
A paradiplomacia já é oficialmente parte das atividades políticas de grande parte dos estados brasileiros. Um estudo do coordenado pelo professor Clóvis Brigagão em 2004 concluiu que dos 27 estados (incluindo o Distrito Federal), 19 possuíam setores voltados para a atuação internacional (FRÓIO, 2015). Em 2013, em sua tese de doutorado Liliana Fróio, ao utilizar os mesmos parâmetros de Brigagão constatou que todos os estados brasileiros possuíam áreas internacionais. Tais parâmetros consideram a existência de áreas internacionais quando os estados expõem uma postura internacional “quer tenha um caráter de política pública, quer assuma o viés de comércio exterior ou de Cerimonial do governador” (FRÓIO, 2015, p. 126). Um levantamento mais recente, divulgado pelo Núcleo de Estudos de Atores e Agendas de Política Externa (NEAAPE – IESP/UERJ) em 2018, mostra que 21 dos 27 estados brasileiros (incluindo o Distrito Federal) possuem alguma estrutura voltada para atividades internacionais.

---

<sup>12</sup> Disponível em: <<http://2017.brasilinvestmentforum.com/>> Acesso: 21 de jul. 2019.

<sup>13</sup> Documentação interna da Subsecretaria de Relações Internacionais. Registros dos *stands* do Rio de Janeiro, Pernambuco e Ceará estão disponíveis em: <<https://www.instagram.com/p/BUuqq-NgTTT/>>; <<http://www.suape.pe.gov.br/pt/noticias/976-complexo-de-suape-participa-do-brasil-investment-forum-2017>>; <[https://www.ceara.gov.br/2017/05/30/ceara-apresenta-oportunidades-de-investimentos-no-brasil-investment-forum-2017](https://www.ceara.gov.br/2017/05/30/ceara-apresenta-oportunidades-de-investimentos-no-brasil-investment-forum-2017/)> Acesso: 21 de jul. 2019.

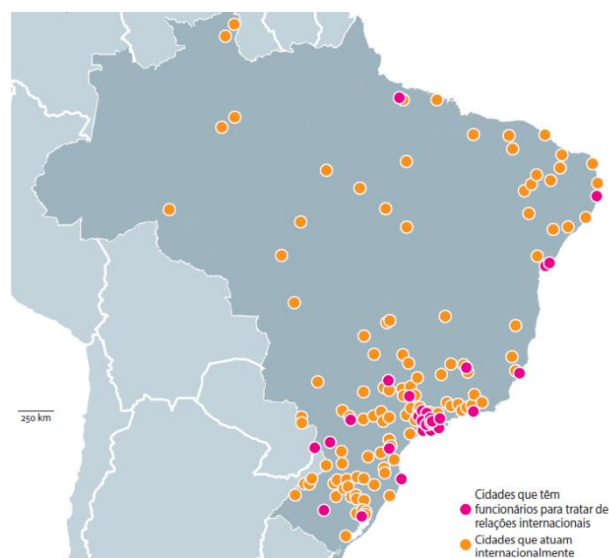
**Figura 5 - Assessorias de Relações Internacionais e sua subordinação - Estados**



Fonte: Adaptação de NEAAPE – IESP/UERJ

Em relação aos municípios, Cezário (2011) listou 366 municipalidades brasileiras com algum tipo de atividade internacional. O Atlas da Política Externa Brasileira de Milani [et al] (2014) oferece o seguinte mapeamento da atividade internacional dos municípios:

**Figura 6 - Municípios que atuam internacionalmente (2001)**



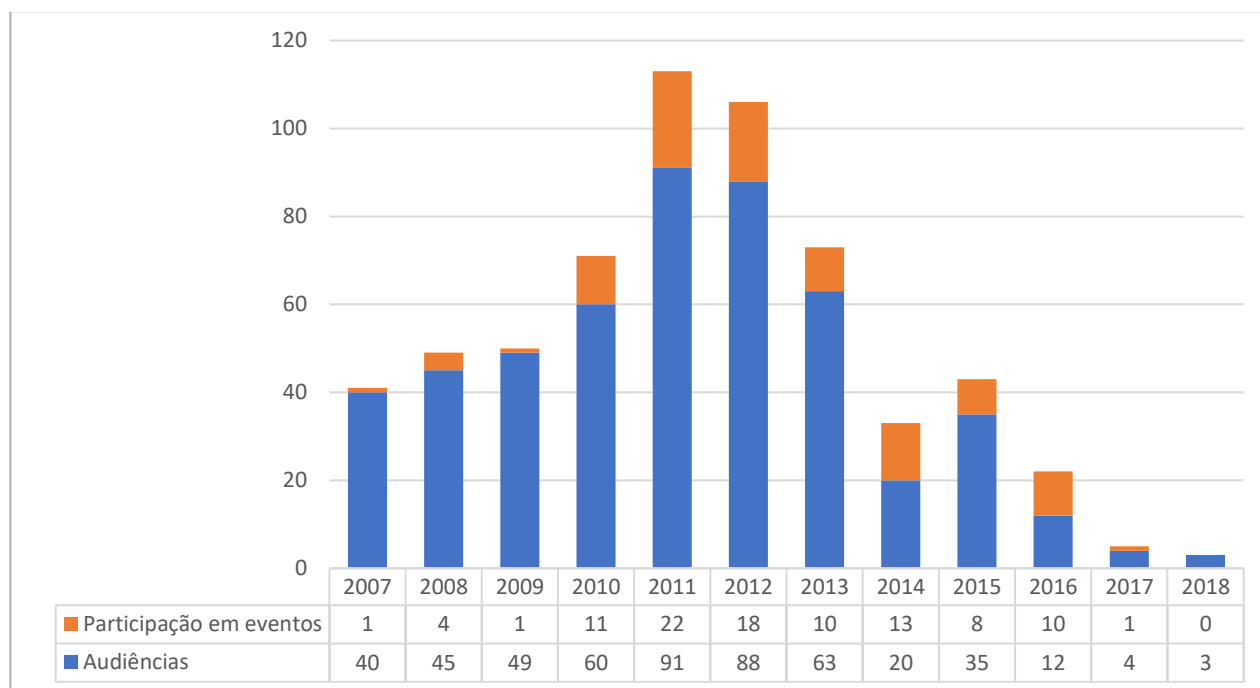
Fonte: Labmundo, 2014. In: MILANI [et al]. Atlas da Política Externa Brasileira. EDUERJ, 2014

É possível observar que as áreas internacionais das unidades federativas brasileiras sofrem com a descontinuidade dos governos. O Ceará é um importante exemplo disso: o estado era um dos mais ativos internacionalmente no período 1995-

2006, no entanto, a administração que assumiu o governo estadual em 2007, deu fim ao setor internacional do estado que só voltou a existir na administração seguinte, em 2011(DANTAS, 2011). A influência do fator político na intensidade e/ou descontinuidade das atividades paradiplomáticas normalmente é analisado a partir de dois enfoques: o partido político no poder por um lado, e a decisão da liderança e mudanças de governo por outro. Sobre esse tema, ao analisar os resultados de um questionário enviado a integrantes e ex-funcionários das áreas internacionais das burocracias estaduais, Fróio (2015) observou que a decisão pessoal do governador de atuar internacionalmente é mais relevante do que sua filiação partidária, o que explica a descontinuidade da paradiplomacia a partir de mudanças no executivo. O estado do Rio de Janeiro é um exemplo do personalismo presente nas atividades internacionais. A Subsecretaria da Relações Internacionais foi criada em 2007, por iniciativa do governador Sérgio Cabral que se mostrou adepto à “diplomacia de governadores” e incentivava a atividade internacional. Em 2014, dito governador renunciou, e seu vice, Luiz Fernando Pezão assumiu o cargo. Apesar de serem integrantes do mesmo partido político e de prosseguirem com o mesmo programa de governo, é possível notar uma queda considerável nas atividades internacionais lideradas por ambos: entre 2007 e 2013, foram realizadas em média, seis missões internacionais por ano; em 2014 foram duas; no período de 2015 a 2018 não ocorreu nenhuma. Ainda que a crise econômica do estado seja um fator relevante para o congelamento das missões internacionais, as participações em eventos e as audiências concedidas à interlocutores internacionais também diminuiriam consideravelmente, evidenciando o impacto da decisão do chefe do executivo sobre o assunto.



**Gráfico 1 - Audiências e eventos internacionais recebidos pelo Governador e/ou Vice-Governador**

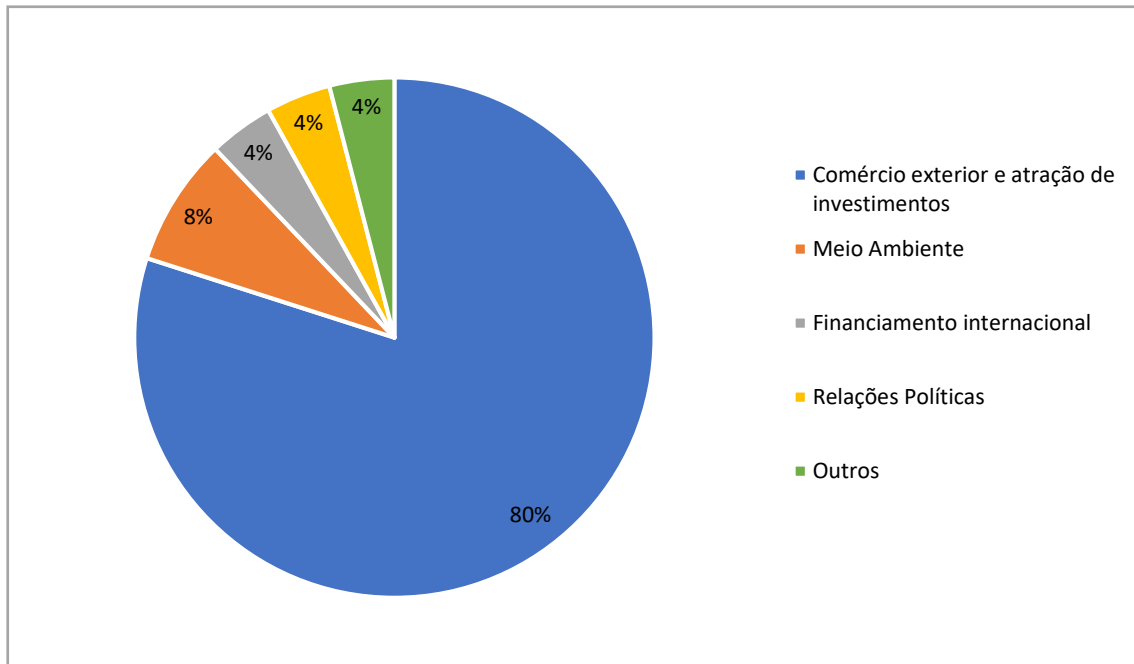


Fonte: elaboração própria a partir de dados internos da SSRI.

Outra descoberta de Fróio (2015) é que as atividades de cooperação internacional subnacionais são menos impactadas do que as estruturas de relações internacionais pelas mudanças de governo especialmente em virtude dos compromissos internacionais e dos acordos previamente assumidos. A continuidade desses acordos, no entanto, não está necessariamente vinculada à existência de uma estrutura de relações internacionais. É corrente que outros órgãos estaduais como secretarias de desenvolvimento econômico, de educação, de meio ambiente, de cultura, de turismo, além dos gabinetes dos governadores se envolvam em atividades internacionais.

Dentre os objetivos dos governos subnacionais ao fazerem uso da paradiplomacia estão: projeção internacional, maior integração regional, atração de investimentos, resolução de problemas locais e a promoção de cooperação (APRIGIO, 2017). Nesse sentido, um *survey* realizado por Bueno (2012) revelou as principais motivações das missões internacionais dos governadores entre 2007 e 2008.

**Gráfico 2 - Brasil: primeira motivação das missões internacionais**



Fonte: Bueno (2012)

A preocupação com questões econômicas fica nítida ao se constatar que a maior motivação para as missões internacionais dos governadores são o comércio exterior e a atração de investimentos (resposta de 20 dos 24 entes federais estaduais participantes do *survey*). Apenas o Amazonas e o Amapá apontaram temas relacionados ao meio ambiente como a principal motivação das viagens oficiais de seus governadores ao exterior, enquanto o estabelecimento e o aprimoramento de relações políticas e o intercâmbio de práticas de gestão pública foram as razões indicadas pelo Paraná e por Rondônia, respectivamente (BUENO, 2012).

Em relação ao comércio exterior e à atração de investimentos, a prioridade por um lado é incentivar as exportações de Micro, Pequenas e Médias empresas (MPMEs), por outro atrair a instalação de plantas industriais de grandes empresas internacionais (BUENO, 2012). A busca pela atração de investimentos gera competição entre os estados brasileiros, aumentando a guerra fiscal, uma vez que muitos deles utilizam pacotes de incentivos fiscais para a instalação de empresas em seus territórios. A ideia por trás dessa ação, é que esses investimentos aqueceriam a economia local e criariam empregos compensando as perdas com a arrecadação. Para evitar o acirramento ainda maior da competição, criou-se a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), mecanismo que exige dos governos estaduais a responsabilidade de fechar seu balanço de pagamentos de forma superavitária (MILANI [et al], 2014). A LRF foi capaz de diminuir, mas não

cessou a competição interestatal uma vez que estados com as contas mais organizadas são capazes de oferecer incentivos fiscais sem desprezar a norma.

É importante esclarecer que atração de investimentos e financiamento internacional são mecanismos distintos. A atração de investimentos se refere a já citada atração em prol da instalação de empresas internacionais. Já os financiamentos internacionais (amplamente denominado cooperação financeira ou captação de recursos) são empréstimos (ou doações), com a permissão da União, obtidos junto a organizações como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), ou com agências de assistência ou bancos oficiais estrangeiros de fomento à exportação (BESSA MAIA, 2012). Os entes subnacionais brasileiros não participam dos mercados internacionais de capitais porque não podem emitir títulos, dessa forma, a única maneira que possuem de acessar recursos externos é através da contratação desses financiamentos. Sobre o tema, Bessa Maia (2012, p.303) descreve:

No período 1980-2009, o setor público brasileiro efetuou 511 operações de crédito externo, totalizando a soma de US\$ 71,89 bilhões (a preços históricos). Desse total, o Governo Federal contratou 253 empréstimos que acumularam US\$ 47,97 bilhões ou dois terços do total captado. Os governos estaduais, por seu turno, tomaram 204 operações de crédito e US\$ 20,97 bilhões ou 29,2% do total. Por último, os municípios responderam por 54 operações de crédito e contratando US\$ 2,93 bilhões ou 4,1% do total.

É possível acompanhar os estados com as maiores captações de recursos externos entre 1980 e 2009 na tabela abaixo:

**Tabela 3 - Captação de empréstimos estrangeiros pelos estados, 1980-2009**

Estados Mutuários	Número de Operações	Valor dos empréstimos (em US\$ mil)	Participação (%)	Ranking
São Paulo	37	5,781,569	27.56	1º
Minas Gerais	14	2,040,800	9.73	2º
Ceará	25	2,001,873	9.54	3º
Rio Grande do Sul	10	1,866,300	8.90	4º
Bahia	21	1,865,845	8.90	5º
<b>Rio de Janeiro</b>	<b>9</b>	<b>1,498,228</b>	<b>7.14</b>	<b>6º</b>
Paraná	10	1,321,250	6.30	7º
Distrito federal	7	654,513	3.12	8º
Pernambuco	10	535,119	2.55	9º
Tocantins	5	439,110	2.09	10º

Fonte: Elaboração própria com base em Bessa Maia (2012, p. 310)

Dentre os principais fornecedores de recursos para os estados brasileiros, Cezário (2011, p. 87) destaca que além dos organismos multilaterais de financiamentos que o Brasil é membro, como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Cooperação Andina de Fomento (CAF) e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA), os entes subnacionais contam ainda com bancos internacionais como o Banco Japonês para a Cooperação Internacional (JBIC) e o Banco Alemão para o desenvolvimento (KFW). As agências internacionais de cooperação técnica, dentre as quais a Agência Japonesa para a Cooperação Internacional (JICA) e a Agência Francesa de Cooperação (AFD), também desenvolvem um papel de destaque no fornecimento de recursos. Existe um debate acerca dos benefícios (trocas de melhores práticas, modernização da gestão pública) e desvantagens (forma de dominação econômica, cultural e política) das relações de cooperação técnico-financeira, porém essa discussão será abordada no capítulo três.

No tocante à cooperação técnica internacional, as unidades subnacionais brasileiras geralmente realizam trocas de melhores práticas, fazem acordos de cooperação internacional, participam de redes de governos e, algumas delas, utilizam ainda mecanismos de irmanamento. Este último se tornou um dos marcos do surgimento da paradiplomacia. A criação do primeiro acordo de irmanamento de cidades (*sister cities*) foi organizado pelo presidente Dwight Eisenhower entre as cidades de Seattle e Tokyo, visando diminuir as tensões após a Segunda Guerra Mundial através da criação de projetos de intercâmbios culturais e educativos, para a posterior geração de uma “amizade” duradoura (BEDOYA; PARIAS, 2016; SANTOMAURO, 2017). A prática se popularizou e é utilizada por diversas cidades e regiões ao redor do mundo. A cidade de São Paulo, por exemplo, possui 42 acordos de irmanamento com países das Américas, Europa, Ásia e Oriente Médio (SÃO PAULO, 2019)<sup>14</sup>. De acordo com Pedro Spadale, Subsecretário de Relações Internacionais fluminense por mais de oito anos, esse instrumento deixou de ser utilizado pelo estado devido ao pouco resultado prático proveniente de suas experiências. O único caso de sucesso em relação ao irmanamento do estado do Rio, foi com o estado norte-americano de Maryland, que resultou em um

---

<sup>14</sup> SÃO PAULO (cidade), "Cidades Irmãs de São Paulo", Secretaria de Relações Internacionais, 09/01/2019. Disponível em: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes\\_internacionais/assuntos\\_internacionais/index.php?p=146728](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/assuntos_internacionais/index.php?p=146728)> Acesso: 14 fev. 2019.

programa de intercâmbio de estudantes (universitários e do ensino médio), além da construção de uma escola municipal em Nilópolis denominada “Escola Municipal Companheiros de Maryland” (SPADALE, 2014).

Apesar de todo o ativismo internacional por parte dos governos estaduais, principalmente na área econômica, Bueno (2012) destaca que não há uma troca de informações entre as estruturas internacionais estaduais no que tange a promoção da exportação, a atração de investimentos e à cooperação técnico-financeira. O autor nota ainda que a própria comunicação formal entre os órgãos dentro de cada estado que atuam na promoção externa do desenvolvimento econômico é escassa. Esse, inclusive, pode ser um dos fatores para a pouca ocorrência de *benchmarking*<sup>15</sup>, de um intercâmbio paradiplomático. Essa deficiência foi percebida pelas áreas internacionais dos governos estaduais e, em 2015, foi criado o Fórum Nacional de Gestores Estaduais de Relações Internacionais (Fórum RI 27). Iniciativa do Governo de Santa Catarina, o Fórum RI 27 objetiva aproximar os estados realizando intercâmbio de experiências e “estabelecer uma pauta comum a todas as unidades federativas com a finalidade de elevar o nível da atuação dos estados na paradiplomacia” (FÓRUM RI 27, 2018). Apesar de contar com a participação de 17 estados (inclusive, o Distrito Federal) e de realizar encontros anuais, a atuação do Fórum ainda é muito incipiente.

---

<sup>15</sup> Benchmarking se caracteriza como um processo contínuo de análise das melhores práticas e dos melhores métodos que resultarão em um desempenho superior (AIRES e outros, 2012)

### 3 - O ESTADO DO RIO DE JANEIRO: CAMINHOS DE UMA ATUAÇÃO INTERNACIONAL

A cidade do Rio de Janeiro desempenhou o papel de capital pela maior parte da história brasileira, desde os tempos de monarquia: “por 203 anos foi capital oficial do Brasil [...] e sua centralidade decorreu do fato de sempre ter sido, desde a origem, porto, centro de logística e de articulação política e cultural nacional” (LESSA, 2000, p. 128 *apud* LYNCH, 2017). A cidade perdeu o posto de maior polo industrial do país para São Paulo ainda em 1920, mas se manteve como cidade mais importante, rica e populosa até que deixou de capital, sem nenhum ato compensatório, durante a administração de Juscelino Kubistchek. Tanto a cidade do Rio de Janeiro, quanto o então estado da Guanabara eram dependentes política e economicamente das atividades do distrito federal e “não foram capazes de suprir o vazio deixado pela ausência crescente da União” (LYNCH, 2017, p.27). A fusão, em 1975, entre o então Estado da Guanabara e o antigo Estado do Rio, dando origem ao atual estado do Rio de Janeiro, não conseguiu amenizar os problemas regionais.

A decadência só ficou visível na década de 1980, quando a crise que atingiu a região fluminense desarticulou seus setores mais tradicionais, como a indústria de transformação e o setor têxtil. Por um lado, percebeu-se o fracasso da estratégia industrializante dos governos da Guanabara e do novo Estado do Rio; por outro, “patenteou-se o efeito corrosivo da transferência da capital. A expressão ‘esvaziamento do Rio’ tornou-se lugar comum” (Lessa, 2001, p. 351). Começou, então, o êxodo do setor financeiro para São Paulo, sangria equivalente na economia àquela operada por Brasília no campo político.

Mauro Osório (2005, p. 24-25) elencou uma série de fatores que contribuíram para os problemas econômicos da região a partir da década de 1970: a transferência da capital para Brasília; a crise econômico-fiscal brasileira (década de 1980); a crescente importância, na economia brasileira, dos complexos metalomecânico, eletrônico e químico, que se encontravam instalados, sobretudo, em São Paulo e em Minas Gerais; a reestruturação produtiva da economia internacional, a partir de meados dos anos 1970 que atingiu setores importantes para a economia da região fluminense como as indústrias naval, siderúrgica e têxtil; e a falta de estratégias regionais adequadas ao desenvolvimento econômico-social.

O boom do petróleo e gás no estado a partir de 2000 levou a um período de “bonança” econômica, entretanto, de modo inverso ao esperado, “a região passou por

um processo de perda de complexidade econômica, concentrando-se mais em algumas atividades produtoras de *commodities*” (SOBRAL, 2018, p. 11). A euforia em relação ao setor petrolífero mostrou possuir bases frágeis com a crise que vem se abatendo sobre o estado desde 2015: a queda do valor do barril do petróleo, somados à denúncias de corrupção e isenções fiscais impróprias e excessivas são comumente apontados como os principais fatores que levaram o estado a um grave quadro de crise econômica. Todavia, há quem defenda que os problemas possuem raízes mais profundas, com causas históricas, políticas e provenientes de tensões federativas (LYNCH, 2017; SOBRAL, 2018). Ainda que não seja a principal razão dos problemas econômicos regionais, a corrupção vem se mostrando um fator corrente na administração fluminense. Nos últimos 20 anos, todos os quatro governadores eleitos no estado foram presos sob acusação de corrupção (CERIONI, 2018).

Do ponto de vista geográfico, o estado do Rio de Janeiro está localizado na região sudeste, é o terceiro menor do país em termos de extensão territorial (43.750,423 km<sup>2</sup>), é composto por 92 municípios e possui uma população majoritariamente urbana de aproximadamente 16 milhões de habitantes (IBGE, 2019). A região fluminense possui 1.294 escolas de administração estadual (2017), 24.382 estabelecimentos de saúde (dos quais, apenas 195 de administração pública estadual) (CEPERJ, 2018). Há uma grande desigualdade social, ainda que os indicadores de pobreza e desigualdade tenham registrado aumento do rendimento médio domiciliar per capita real (de 2001 a 2015), a crise enfrentada pelo estado já afeta o rendimento e as condições de trabalho fluminenses. Os indicadores sobre desigualdade de renda mostram ainda que “1% da população mais abastada tem renda equivalente ao 16% mais pobres, deixando claro que ainda existe uma desigualdade social grande e difícil de ser superada” (CEPERJ, p. 180, 2018). Entretanto, o estado registra o quarto maior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do país: 0,761 (IBGE, 2019). De acordo com dados do balanço do período 2008- 2017, do CEPERJ, o estado do Rio de Janeiro enfrenta um sério problema de segurança pública com o aumento nos últimos anos de vítimas de letalidade violenta, de roubos e furtos.

A capital do estado é a cidade do Rio de Janeiro, principal polo turístico, universitário e de ciência e tecnologia, além de possuir a segunda maior renda e população do estado. Ao longo das últimas décadas, tem sido a “sala de visitas” do Brasil sediando eventos internacionais como a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (ECO 92), em 1992; os Jogos Pan-Americanos,

em 2007; a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio +20), em 2012; a Jornada Mundial da Juventude, em 2013; foi sede do Comitê Organizador da Copa do Mundo de 2014, abrigando a partida final e a cerimônia de encerramento; e por fim, a integralidade dos Jogos Olímpicos de 2016 (LYNCH p. 20, 2017).

Seja como capital nacional ou como “cartão de visitas” o Rio de Janeiro sempre ocupou entre seus pares subnacionais uma posição de destaque, e até mesmo de certa vulnerabilidade, ao ambiente internacional. A partir do exposto, esse capítulo pretende analisar a evolução da área internacional do estado do Rio de Janeiro e seu impacto nas políticas públicas fluminenses através da análise de seis políticas com envolvimento da área internacional.

### 3.1 A ÁREA INTERNACIONAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O estado do Rio de Janeiro foi a primeira unidade subnacional do país a institucionalizar um órgão de Relações Internacionais ainda em 1983. Essa área mudou de status, escopo e tamanho ao longo dos anos, mas nunca foi desfeita, sobrevivendo às diversas mudanças de governo desde então.



Figura 7- Elaboração própria com base em dados da SSRI.

A área internacional fluminense foi criada no Governo Leonel Brizola, em virtude de suas ligações com os líderes da Internacional Socialista e dos movimentos trabalhistas na América Latina, Europa, Estados Unidos e África. Cabe destacar que Brizola era grande incentivador da ação internacional antes mesmo de criar a Assessoria de Relações Internacionais (SARAIVA, 2010). Ainda na década de 1970, durante seu exílio em Lisboa, Brizola se aproximou de Clóvis Brigagão, no processo de reorganização e entrada do Partido Democrático Trabalhista (PDT) na Internacional Socialista (IS). Com isso, o partido desenvolveu um forte viés internacionalista,



“buscando estabelecer relações com os movimentos democráticos ao redor do mundo, mas especialmente com os latino-americanos” (FRÓIO, 2015). Quando Brizola assumiu o governo do estado em 1983, Clóvis Brigagão ficou à frente da Assessoria Internacional que, de acordo com Rodrigues (2004), funcionou em conjunto com a Secretaria Executiva do PDT, de forma que as atividades internacionais do partido e do governo se confundiam e complementavam.

É importante ressaltar que a Assessoria de Relações Internacionais do estado do Rio foi criada antes da Constituição de 1988, e, portanto, é anterior até mesmo ao sistema federal de três níveis (União, estados e municípios) no Brasil. Nesse sentido, Salomón (2012) argumenta que Brizola buscava no exterior suporte e legitimidade política em virtude do enfrentamento com o regime ditatorial ainda vigente<sup>16</sup>. A postura do governo Brizola com a criação da Assessoria internacional, indica essa forma de atuação. De acordo com Nunes (2010, p. 43):

Independente de seus resultados e trajetórias, os casos do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul marcam um momento de inflexão da Federação brasileira, pois a agenda internacional deixava de ser um assunto restrito ao executivo federal e à chancelaria. Gradualmente, a União foi aceitando como legítimo que os entes federados defendessem seus interesses no exterior, sem abdicar do princípio de formulação centralizada da política externa.

A criação da Assessoria internacional levou a certa inquietação por parte da Presidência da República e do Itamaraty que, no entanto, nunca chegou a se transformar em confronto (NUNES, 2005). A Assessoria internacional, na figura de Brigagão, era responsável pela agenda política do governador com a Internacional Socialista (IS) e todos os partidos que a compunham, com o Congresso Permanente dos Partidos Políticos da América Latina (COPPAL) e com governos estaduais e províncias de outros Estados. A área, integrante da Secretaria da Casa Civil, tinha um caráter essencialmente político e cobria todas as relações da IS com o governo. Seus principais eixos de atuação eram: (i) realização de convênios de caráter de cooperação técnica (qualificação de sindicalistas e policiais que eram enviados para os países com os quais o governo tinha relação); (ii) realização de convênios de agricultura com a Empresa de Pesquisa Agropecuária do Estado do Rio de Janeiro (PESAGRO); (iii) estabelecimento de relações da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) com Cuba, no tratamento contra o vitiligo (BARCELOS, 2012).

---

<sup>16</sup> Cabe a observação de que o nascimento da área internacional fluminense pode ser analisado sob a luz da perspectiva cética de que a paradiplomacia pode ser encarada como uma forma de contestação ao Estado Nacional e busca de legitimação internacional de seus próprios interesses, identidades e demandas.

Na gestão seguinte, de Moreira Franco (1987-1991), continuou-se com uma assessoria do gênero que, de acordo com Saraiva (2010) não teve a mesma desenvoltura e foi coordenada por um curto espaço de tempo pelo ex-Deputado Márcio Moreira Alves. Na administração de Marcelo Alencar (1995-1999), as áreas de Cerimonial e Relações Internacionais foram unificadas, sob a chefia de Diva de Múcio Teixeira (SARAIVA, 2010). Durante o governo de Anthony Garotinho (1999-2002), a área internacional do estado foi transformada em um conselho consultivo, chefiado pelo professor Theotônio dos Santos, desenvolvendo um perfil acadêmico, voltado para pesquisas e levantamento de informações (SARAIVA, 2010). Na gestão de Rosinha Garotinho (2003-2006) o setor ganhou o status de Coordenadoria, liderado pelo professor Theotônio dos Santos e posteriormente pelo professor Antonio Carlos Peixoto. A Coordenadoria de Relações Internacionais integrava a Secretaria de Planejamento, Desenvolvimento e Coordenação Institucional, possuía uma equipe de 12 membros e seus principais eixos de atuação consistiam em: pesquisa, celebração de acordos internacionais, organização de debates e pesquisa para a divulgação da imagem do Rio de Janeiro internacionalmente (BRIGAGÃO, 2005). As principais ações da área foram a criação de um Banco de Dados dos Países Sul-Americanos; um grande esforço para estreitar as relações sul-americanas; realização do Ciclo América do Sul em Debate (realizado em intervalo de meses); criação do Boletim Internacional e confecção de Clipping de Notícias Internacionais destinado à Governadora (BARCELOS, 2012).

A transformação da área internacional em Subsecretaria de Relações Internacionais, em 2007, durante o governo de Sérgio Cabral, foi um divisor de águas para o desenvolvimento e atuação da área. Ao se tornar uma Subsecretaria dentro da estrutura da Casa Civil, a SSRI passou a integrar uma Secretaria que ocupava uma posição central no governo e que tinha uma relação de proximidade com o gabinete do governador. Um local estratégico para sua articulação, não só internacional, como também com outros entes da administração. A proposta fazia parte da estratégia da gestão de reposicionar o Rio de Janeiro no mundo, perante potenciais parceiros, investidores, turistas e formadores de opinião. O então governador Sérgio Cabral foi o principal entusiasta dessa estratégia e ao longo dos anos seguintes liderou *road shows* no exterior com vistas a conhecer as experiências de políticas públicas bem-sucedidas em outros países, e encontrar com potenciais investidores e compradores das exportações fluminenses. Além disso, inseriu o estado na disputa (vencendo em todas) para sediar megaeventos como os Jogos Olímpicos de 2016, a Copa do Mundo de 2014,

a Jornada Mundial da Juventude em 2013, a Conferência Rio+20 em 2012, os Jogos Mundiais Militares em 2011 (SPADALE, 2014).

Em 2019, a área internacional passou a integrar a Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Geração de Emprego e Renda que trocou de nome nos primeiros meses de governo para Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Emprego e Relações Internacionais. É a primeira vez que uma Secretaria de Estado fluminense incorpora relações internacionais no nome. Apesar disso, a área internacional foi “rebaixada” à Superintendência de Relações Internacionais e sofreu um considerável corte de equipe. Essa nova etapa da área internacional não integra o escopo desse trabalho, pois sua atuação ainda é incipiente e ela está fora do recorte temporal da pesquisa (2007-2018).

O quadro abaixo exhibe a estrutura paradiplomática do estado de acordo com o governo:

**Tabela 4 - Estrutura paradiplomática e mudanças de governador**

<b>Governador</b>	<b>Partido</b>	<b>Área internacional</b>
Leonel Brizola (1983-1986)	PDT	Assessoria Internacional
Moreira Franco (1987-1991)	PMDB	Assessoria Internacional
Marcelo Alencar (1995-1999)	PSDB	Cerimonial e Relações Internacionais
Anthony Garotinho (1999-2002)	PDT/PSB	Conselho Consultivo
Rosinha Garotinho (2003-2006)	PSB/PMDB	Coordenadoria de Relações Internacionais
Sérgio Cabral (2007-2013) Deixou o cargo em 2014, que foi assumido pelo então Vice-Governador Pezão	PMDB	Subsecretaria de Relações Internacionais
Luiz Fernando de Souza Pezão (2014-2018)	PMDB	Subsecretaria de Relações Internacionais
Wilson Witsel (2019 – 2023) em andamento	PSC	Superintendência de Relações Internacionais

Fonte: Elaboração própria

A estrutura paradiplomática fluminense sobreviveu a todas as trocas de governo e de partido político desde sua criação em 1983. Entretanto, corroborando com as descobertas de Fróio (2015) apresentadas no capítulo dois, a substituição de governadores mostrou-se uma variável de impacto mais relevante na desarticulação, ou em alterações significativas na estrutura internacional, do que a troca de partidos em si.

### **3.2 A SUBSECRETARIA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS (2007-2018)**

O Decreto nº 41.324 de 28/05/2008 e as Resoluções da Casa Civil nº 150 de 09/07/2009, e nº 303 de 06/05/2013, instituíram a criação e composição da Subsecretaria de Relações Internacionais (SSRI). De acordo com o artigo 57 da Resolução de 2013, é de competência da Subsecretaria de Relações Internacionais:

- I. Planejar, coordenar, integrar, articular e executar as ações do Governo do Estado do Rio de Janeiro no plano internacional, em parceria com as Secretarias de Estado e demais órgãos da administração estadual, do governo federal, das prefeituras e entidades do setor privado;
- II. Atuar como interlocutor do Governo do Estado do Rio de Janeiro junto aos atores externos, tais como o corpo consular acreditado no Rio de Janeiro, embaixadas estrangeiras sediadas em Brasília, representações diplomáticas, e consulares brasileiras no exterior, organizações internacionais e governos nacionais e subnacionais estrangeiros;
- III. Exercer as funções de Secretaria Executiva do Conselho Estadual de Relações Internacionais, órgão colegiado de natureza deliberativa, presidido pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro, que reúne Secretarias do Estado, órgãos da administração indireta, representantes convidados do governo federal e entidades representativas do setor privado, visando ao desenvolvimento de uma estratégia estadual de inserção internacional. (Casa Civil, Regimento interno. Resolução nº 303, de 06/05/2013. Publicado em Diário Oficial dia 07/05/2013)

A ideia em torno da criação de uma Subsecretaria responsável pela área internacional era a de reinserir o estado no exterior, motivo pelo qual o governador solicitou ao Governo federal o envio de um responsável qualificado para a área. Foi nomeado então o Embaixador Ernesto Otto Rubarth que liderou a Subsecretaria até 2009, quando foi nomeado como Subsecretário o Ministro José Carlos de Araújo Leitão. Em 2010, o posto foi ocupado por Pedro Jorge Spadale que se tornou o gerente de relações internacionais há mais tempo no cargo do país<sup>17</sup>. Em 2017, Luiz Carlos de

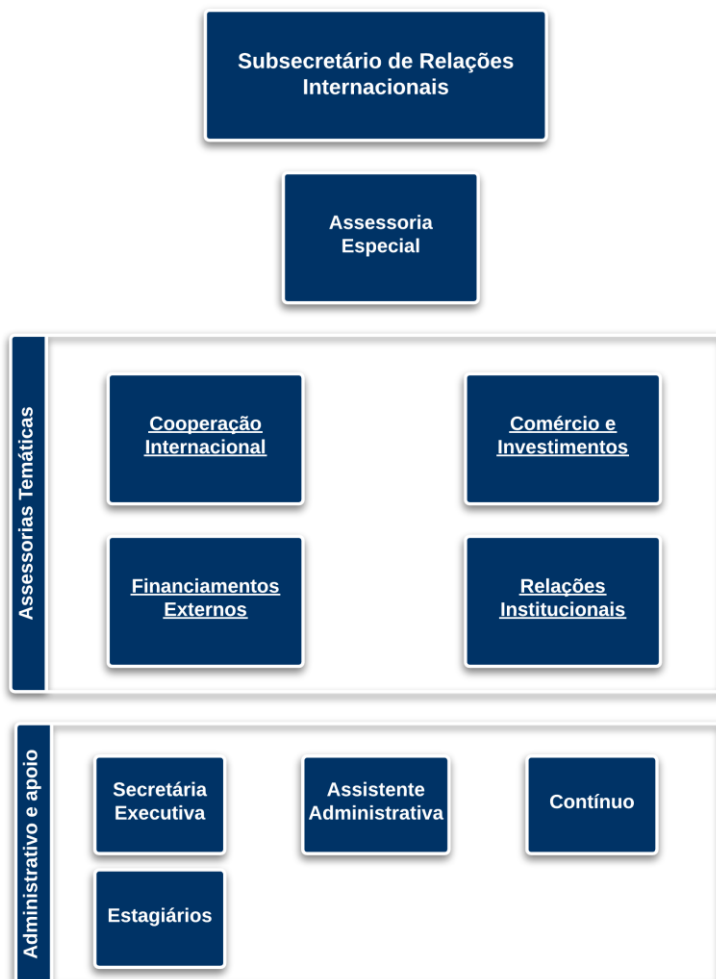
---

<sup>17</sup> SPADALE, Pedro Jorge. Subsecretário de Relações Internacionais do Governo do Estado do Rio de Janeiro entre 2010 e 2017. Rio de Janeiro, 24 set. 2014. Entrevista concedida à Patrícia Oliveira.

Carvalho assumiu a Subsecretaria por um curto espaço de tempo e no final do mesmo ano, a área passou a ser chefiada por Bruno Costa.

Durante sua existência, a SSRI possuiu cinco Assessorias e essa divisão foi proposta pela própria equipe que integrava o setor quando foi criado, a partir do seu próprio conhecimento sobre a divisão dos temas de Relações Internacionais e das possíveis demandas que poderiam receber. A proposta foi aceita pelo Secretário da Casa Civil e pelo Governador, instituindo-se então as Assessorias de Cooperação Internacional, Financiamentos Externos, Comércio e Investimentos e Relações Institucionais<sup>18</sup>. Durante seus 11 anos de existência, a Subsecretaria funcionou com a seguinte estrutura:

**Figura 7-Estrutura da Subsecretaria de Relações Internacionais**



Fonte: Elaboração própria

<sup>18</sup> SPADALE, Pedro Jorge. Idem.

A Assessoria Especial foi criada mais tarde, na Resolução nº 150 de 09/07/2009 posteriormente substituída pela Resolução nº 303 de 06/05/2013. A ela compete, de acordo com o art. 58 da Resolução em vigor:

- I. Assessorar o Subsecretário nos assuntos próprios da Subsecretaria
- II. Articular-se com órgãos da administração pública estadual e federal, entidades do setor privado, organismos internacionais, representações diplomáticas, governos nacionais ou subnacionais, nos limites de suas atribuições, visando o encaminhamento de assuntos relativos às estratégias estaduais de inserção internacional;
- III. Assinar acordos e outros documentos de interesse da Subsecretaria, por delegação do Subsecretário ou no impedimento legal deste;
- IV. Gerenciar as atividades administrativas da Subsecretaria, em consonância com as diretrizes emanadas do Subsecretário;
- V. Coordenar a atuação de grupos de trabalho específicos de interesse da Subsecretaria, quando determinado pelo Subsecretário;
- VI. Exercer outras atividades no âmbito de sua função, mediante delegação ou designação do Subsecretário.

Devido às atribuições de apoio ao Subsecretário, o Assessor Especial, por vezes, faz o papel de Subsecretário Adjunto. A Assessoria Especial também é responsável por todo o trabalho de Planejamento estratégico, criação de metas indicadores, além da gestão de resultados. Outra atribuição desse setor, é o acompanhamento, junto à Secretaria de Estado do Meio Ambiente, das redes internacionais ligadas ao desenvolvimento sustentável as quais o estado faz parte, são elas<sup>19</sup>: *Network of Regional Governments for Sustainable Development* (nrg4sd<sup>20</sup>), *Climate Group*<sup>21</sup> e o *Region for Climate Action* (R20)<sup>22</sup>.

Em relação a isso vale salientar que a participação regional no que diz respeito ao desenvolvimento sustentável é de extrema importância para que os governos centrais possam cumprir os acordos que assumem internacionalmente. As regiões não estão desconectadas dos problemas enfrentados pelo Estado, afinal fazem parte dele. Dessa forma, vale lembrar que para mudar a postura ambiental de um país, a adesão das regiões que o compõe é um fator importante.

---

<sup>19</sup> FRANÇA, Joan Frederick. Especialista em Políticas Públicas e Gestão da Subsecretaria de Relações Internacionais do Governo do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 09 out. 2014. Entrevista concedida à Patrícia Oliveira.

<sup>20</sup> A nrg4sd foi estabelecida em 2002 no World Summit, em Johannesburgo (NETWORK OF REGIONAL GOVERNMENTS FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT, 2018).

<sup>21</sup> O Climate Group é uma rede internacional de entes subnacionais focada na baixa emissão de carbono (THE CLIMATE GROUP, 2018).

<sup>22</sup> *Regions for Climate Action* objetiva ajudar os entes subnacionais ao redor do mundo a desenvolver projetos de desenvolvimento econômico de baixo carbono e resiliência climática (REGIONS FOR CLIMATE ACTION, 2018).

### 3.2.1 Relações Institucionais

O artigo 63 da Resolução de 2013, estabelece que são competências da área de Relações Institucionais: “planejar, preparar e organizar as missões oficiais do Governo do Estado ao Exterior”, além de “assessorar o Governador por ocasião das audiências concedidas às delegações de autoridades estrangeiras em visita oficial ao Rio de Janeiro” e “trabalhar, pela divulgação da imagem positiva do Estado no exterior, desenvolvendo, entre outras iniciativas, as relações com os correspondentes de imprensa estrangeira estabelecidos no Rio de Janeiro”.

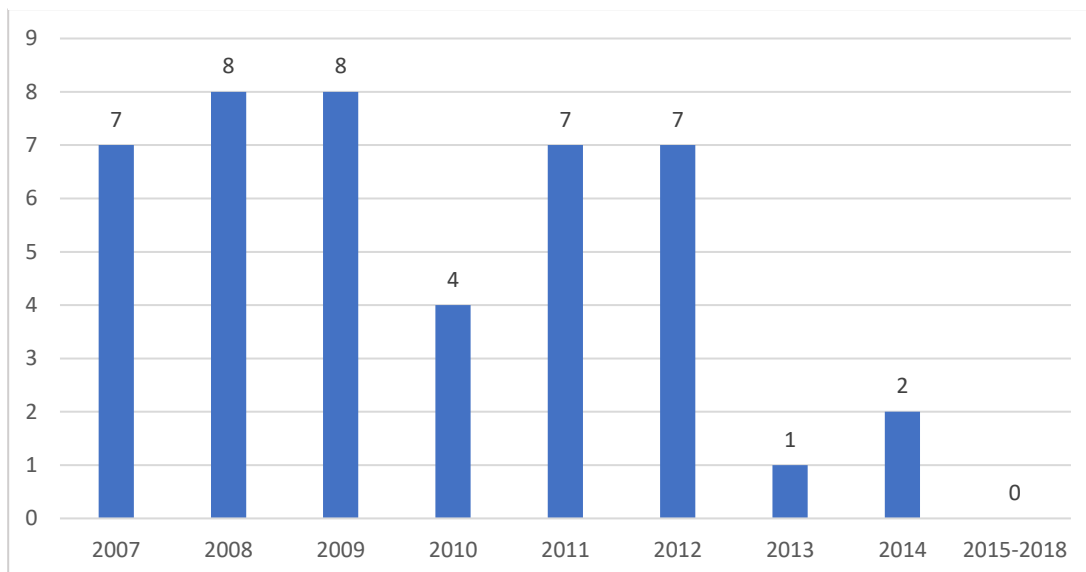
Nos últimos anos, têm aumentado as visitas oficiais de autoridades estrangeiras ao Rio de Janeiro, seja de governos nacionais, seja de subnacionais, além de representantes de organizações internacionais. Dentre os visitantes mais ilustres pode-se destacar Barack Obama, Vladimir Putin, príncipe Harry e o Papa Francisco, uma vez que a edição da Jornada Mundial da Juventude de 2013 ocorreu no Rio de Janeiro (SPADALE, 2014).

De acordo com Spadale (2014) a área é responsável por dar suporte na organização de visitas oficiais de estrangeiros ao estado em parceria com outros órgãos estaduais e até mesmo com a Prefeitura do Rio. “Da mesma forma, esta área organiza a vertente logística das missões ao exterior do Governador ou de comitivas do Estado do RJ” (SPADALE, 2014, p. 16).

Além dos aspectos operacionais decorrentes da realização das missões estrangeiras no Rio ou das missões fluminenses ao exterior, o setor também é responsável pela interlocução com os consulados e embaixadas em questões de natureza protocolar. Ademais, essa Assessoria prepara *briefings* informativos para todas as reuniões internacionais mantidas pelo Governador ou Vice-Governador, com contribuições dos outros setores da Subsecretaria (SPADALE, 2014, p. 16).

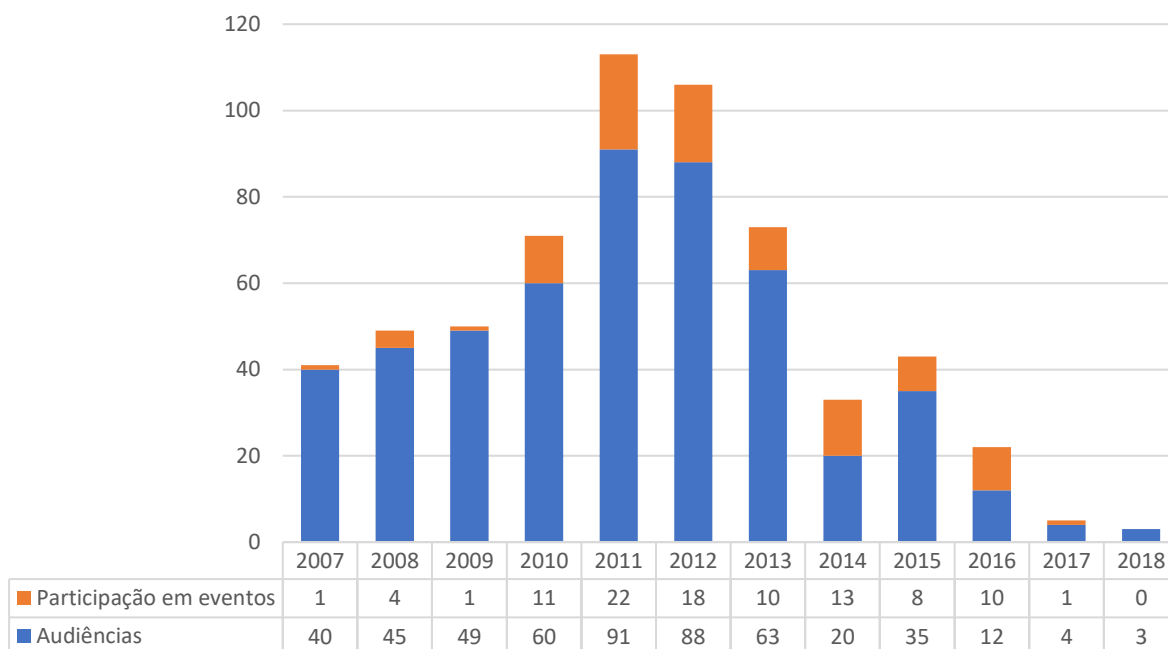
Relações Institucionais foi uma assessoria muito engajada no período 2007-2018. Foram 43 missões internacionais lideradas pelo governador e/ ou pelo Vice-Governador (visitando 18 países e 69 cidades), 507 audiências com interlocutores internacionais concedidas pelo governador/vice, além de 99 eventos internacionais com a participação do chefe do executivo (todos apoiados ou organizados por essa Assessoria). Toda essa atividade não leva em consideração, no entanto, aquelas recepções realizadas no âmbito interno da SSRI, sem a participação do governador, o que aumentaria, e muito, o número de audiências e comitivas recebidas (SALOMÓN e outros, 2017).

**Gráfico 3 - Missões internacionais lideradas pelo Governador e/ou Vice-Governador**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SSRI.

**Gráfico 4 - Audiências e eventos internacionais recebidos pelo Governador e/ou Vice-Governador**



Fonte: Elaboração própria a partir de AITA, 2017 e de dados da SSRI.



Além disso, a assessoria de relações institucionais atuou em grandes eventos aproximando o governo estado dos organizadores. Durante os pouco mais de 10 anos de existência da SSRI, o estado recebeu os Jogos Olímpicos e Paralímpicos em 2016, a Copa do Mundo em 2014, a Jornada Mundial da Juventude em 2013, a Conferência Rio+20 em 2012, os Jogos Mundiais Militares em 2011, o Fórum Urbano Mundial da ONU em 2010 e os Jogos Pan-Americanos em 2007 (SALOMÓN e outros, 2017).

### 3.2.2 Cooperação Internacional

O artigo 59 da Resolução de 2013, estabelece como competência da Assessoria de Cooperação Internacional:

- I. Coordenar, articular, negociar e acompanhar as iniciativas do Governo do Estado relacionadas à cooperação internacional descentralizada, com vistas a promover o intercâmbio de experiências bem-sucedidas com governos estrangeiros e a estabelecer parcerias com estes e outros atores internacionais;
- II. Atuar em redes e foros mundiais e regionais de governos subnacionais.

Sobre a área de cooperação técnica internacional do estado do Rio de Janeiro, Spadale (2014) esclarece que está voltada tradicionalmente para a cooperação recebida, através de algum tipo de capacitação ou assistência técnica, ou pela transferência de “boas práticas”. Durante o período 2007-2018, essa Assessoria estabeleceu diversos acordos e convênios internacionais, além de ser responsável pela negociação de 31 Memorandos de Entendimento (*Memorandum of Understanding – MOU*). Dentre eles, 19 foram assinados pelo Governador em exercício e 12 por Secretários do estado.

Cabe ressaltar que, apesar de ser uma ferramenta amplamente utilizada por governos subnacionais ao redor no mundo, os MOUs não possuem capacidade vinculante, sendo, portanto, um mero instrumento de intenções. Cabe às partes trabalhar de forma conjunta para viabilizar resultados práticos, o que nem sempre acontece. Nas palavras de Spadale (2014, p. 9) a “iniciativa de estabelecimento de parceria internacional deve estar calcada em um interesse muito direto e objetivo da administração pública, o que vai dar garantia da sua efetividade, e não ser um fim em si própria”.

A Assessoria de Cooperação Internacional também realiza contatos com agências governamentais. Spadale (2014, p.11) destaca cinco casos:

A USAID, norte-americana (jovens em situação social vulnerável nas cidades com menor IDH do Estado, com capacitação para o mercado de trabalho; segurança cidadã); AECID, espanhola (segurança e gestão de emergências e desastres - capacitação de policiais, bombeiros e defesa civil); AFD, francesa (mobilidade urbana e planejamento urbano metropolitano integrado); JICA, Japonesa (redução de riscos de desastres - prevenção, resposta, mobilização, reconstrução); GIZ, alemã (cooperação científico-tecnológica em torno de questões energéticas)<sup>23</sup>.

Em um balanço do período 2007-2018, a área de cooperação realizou 67 missões técnicas enviadas a 20 países, em parceria com mais de 18 Secretarias além das Polícias (civil/militar). Em contrapartida, recebeu 114 missões de 40 países.

A Assessoria de Cooperação também foi responsável pela criação da Rede das Assessorias Internacionais das Instituições de Ensino Superior do Estado do Rio de Janeiro (REARI-RJ) e pela tentativa de trazer para o Rio de Janeiro um Instituto Internacional de Segurança e Desenvolvimento Social com a chancela da Organização das Nações Unidas. Tal instituto seria uma referência internacional para o tema de segurança pública e um *think tank* reunindo especialistas no assunto. Este foi um dos projetos paralisados em virtude da crise financeira enfrentada pelo estado.

### 3.2.3 Comércio e Investimentos

De acordo com o artigo nº 61 da Resolução nº 303 de 06/05/2013, é da competência da Assessoria de Comércio e Investimentos:

I - atuar na promoção de investimentos em parceria com as Secretarias de Estado, governo federal, seções econômicas e comerciais de embaixadas e consulados estrangeiros e entidades do setor privado envolvidas no trabalho de atração de investimentos estrangeiros diretos para o Estado do Rio de Janeiro.

II – promover o comércio exterior, visando à ampliação das exportações e das importações fluminenses da realização de missões econômicas e comerciais, organização de rodadas de negócios, participação em feiras internacionais, em parceria com o governo federal e com o setor privado, entre outras iniciativas.

---

<sup>23</sup> USAID (*United States Agency for International Development*) – Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional. AECID (*Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo*) – Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. AFD (*Agence Française de Développement*) – Agência Francesa de Desenvolvimento. JICA (*Japan International Cooperation Agency*) – Agência de Cooperação Internacional do Japão. GIZ (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*) - Sociedade Alemã de Cooperação Internacional.

A Assessoria realiza atividades para a construção da imagem do estado no exterior, elabora estudos de inteligência de negócios, implementa atividades de promoção comercial e atua como facilitadora. Para alcançar seus objetivos e apresentar as oportunidades de negócios do Estado, Comércio e Investimentos realiza *roadshows*<sup>24</sup>, missões *outreach*<sup>25</sup> e participa em feiras internacionais. Além disso, recebe delegações estrangeiras empresariais e institucionais, elabora agenda de reuniões e coloca essas delegações em contato com instituições locais de seu interesse. Nesse sentido, a Assessoria é o ponto focal de diversos órgãos, públicos e privados, e atua como intermediária e proponente de demandas, cujos principais objetivos são o aumento do fluxo comercial, a projeção internacional do Estado e, conseqüentemente, o aumento de seu desenvolvimento econômico, através da geração de emprego e renda (OLIVEIRA; SEGURA, 2017).

No que tange à promoção comercial, a Assessoria de Comércio e Investimentos coordena o Comitê Regional do Plano Nacional da Cultura Exportadora (PNCE), lançado em 2012 pelo Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC). Atualmente inserido no Plano Nacional de Exportações, busca oferecer ações ligadas à cultura exportadora aos estados brasileiros por meio da mobilização e capacitação de gestores públicos, empresários de pequeno e médio porte e profissionais de comércio exterior. Entre 2013 e 2016, essas instituições realizaram em conjunto no estado do Rio de Janeiro 169 ações, em 34 cidades, 12.547 atendimentos e 28 reuniões do Comitê.

A Assessoria de Comércio e Investimentos, vem ocupando a posição de Coordenadora do Comitê no estado do Rio de Janeiro desde 2016, posto para o qual foi eleita pelas instituições que o compõe, são elas: Secretaria da Casa Civil e Desenvolvimento Econômico (através da SSRI e da Subsecretaria de Desenvolvimento Econômico)<sup>26</sup>, ACRJ (Associação Comercial do Rio de Janeiro), AEB (Associação de Comércio Exterior do Brasil), ABGF (Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias), AgeRio (Agência Estadual de Fomento), Banco do Brasil, BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), CAIXA, CIBCI (Câmara Ítalo-Brasileira de Comércio e Indústria do Rio de Janeiro), Correios, Firjan (Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro), FUNCEX (Fundação Centro de

---

<sup>24</sup> No contexto da paradiplomacia, *roadshow* se refere a uma série de Missões “apresentando” o estado do Rio de Janeiro e suas oportunidades de negócios

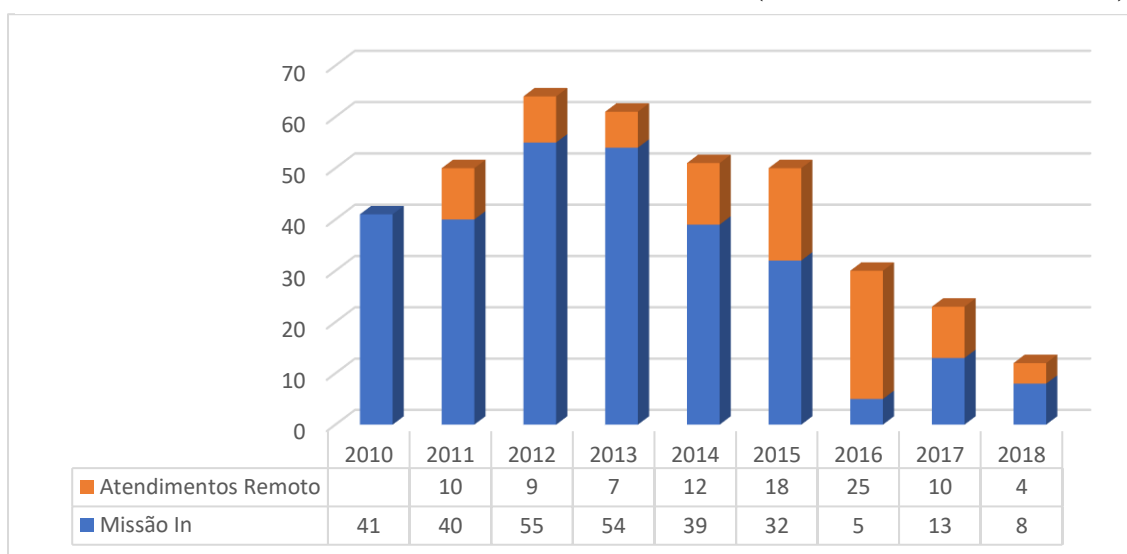
<sup>25</sup> Missões ao exterior com objetivos específicos (negócios, cooperação, etc.).

<sup>26</sup> Com a mudança de governo em 2019 as Secretarias da Casa Civil e Desenvolvimento Econômico voltaram a ser entidades separadas. A área de relações internacionais ficou sob o guarda-chuva da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Geração de Emprego e Renda.

Estudos do Comércio Exterior), FCCE (Federação das Câmaras de Comércio Exterior), INMETRO, MDIC (Ministério de Indústria, Comércio Exterior e Serviços), PEIEX (Apex-Brasil/PUC-Rio), SEBRAE RJ e SENAC RJ. Outra iniciativa da área ligada ao comércio exterior é a Unidade de Inteligência Comercial criada em 2014 através de uma parceria com a Unilasalle-RJ, com auxílio do Edital Prioridade Rio da FAPERJ. Tal Unidade elabora estudos com foco em comércio exterior: boletins comerciais, estudos setoriais e panoramas anuais. Estes auxiliam na elaboração de estratégias, atividades, projetos e políticas a serem adotadas pelo Governo do Estado (OLIVEIRA; SEGURA, 2017).

Na dimensão da atração de investimentos estrangeiros diretos (IED) a Assessoria trabalha tanto de forma ativa, através da participação em missões e feiras internacionais e organizando *roadshows*, quanto de forma reativa, atendendo a contatos de empresas estrangeiras com reuniões presenciais (denominadas Missões In) ou através de atendimento remoto, levantando informações e realizando propostas de valor. Dentro da estrutura da SSRI, fica à cargo da Assessoria de comércio e investimentos, junto a outros órgãos da administração estadual (como a Secretaria de Desenvolvimento Econômico e a Companhia Industrial do Estado- CODIN) preparar as reuniões e receber as delegações estrangeiras que entram em contato com o governo em busca de negócios. Entre 2010 e 2017 foram recebidas 291 Missões In e realizados 96 atendimentos remotos, compostas por representantes governamentais e empresas como mostra o gráfico abaixo:

**Gráfico 5 - Missões recebidas e atendimento remoto (Comércio e Investimentos)**

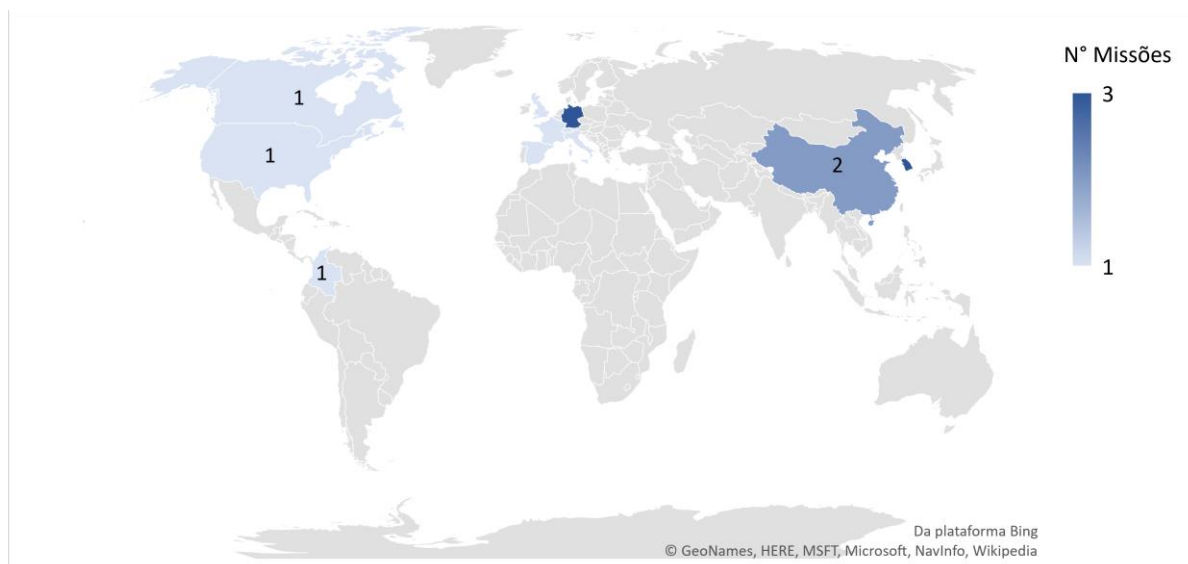


Fonte: Elaboração própria com base em dados da SSRI.

De acordo com estimativas internas, tais ações geraram um potencial de investimento de US\$ 15,2 bilhões dos quais 44% foram confirmados (cerca de US\$ 6,7 bilhões), gerando 8.505 empregos. Alguns exemplos de empresas que se instalaram no estado e foram atendidas pela Assessoria de Comércio e Investimentos foram: Jaguar-Land Rover, Hyundai, BluePharma, Safran, entre outros. Dentre os Centros de Pesquisa e Inovação instalados no Estado, estão: BG, BM, GE, Nissan, Cisco, INTEL, Microsoft, entre outros. Em 2017 foi lançado o centro de pesquisa da L'Oréal no Parque Tecnológico do Fundão.

Outra frente de atuação da assessoria é a organização de missões internacionais para apresentação de oportunidades de investimento no Estado. Desde 2010 foram realizadas 21 missões para 14 países, como é possível acompanhar no gráfico abaixo:

**Gráfico 6 - Missões enviadas ao exterior - Comércio e Investimentos (2010-2018)**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SSRI

A assessoria também se envolveu diretamente na organização de eventos com foco em negócios: *World Economic Forum on Latin America* (2011), Encontro Econômico Brasil-Alemanha (2011), Foro Iberoamérica (2012), *Global Infrastructure Initiative* da McKinsey & Company's (2014) são alguns exemplos. Assim como realiza eventos de sua autoria, como o *Rio The Gateway to Invest in Brazil* com edições em 2012 e 2013 no Rio de Janeiro e em 2015 na China.

Durante os Jogos Olímpicos Rio 2016, a Assessoria de Comércio e Investimentos, com o patrocínio do Sistema Fecomércio-RJ, organizou a Casa Temática

do Governo do Estado chamada “Espaço Rio de Janeiro”, localizada no antigo Armazém Paranapanema, no Boulevard Olímpico, com 7 mil m<sup>2</sup> de área construída. A Casa funcionou durante 19 dias e ofereceu 17 eventos para apresentar as oportunidades de negócios nos seguintes setores: infraestrutura; moda; audiovisual e economia criativa; tecnologia da informação e telecomunicação; *start up*; alimentos e bebidas; pesquisa, desenvolvimento e inovação; turismo; *smart cities* e petróleo e gás. Cerca de 2.000 pessoas participaram da programação, entre elas, especialistas, empresários, investidores e multiplicadores de informação (OLIVEIRA; SEGURA, 2017).

### 3.2.4 Financiamentos Externos

À Assessoria de Financiamentos Externos compete, de acordo com o artigo nº 60 da Resolução nº 303 de 06/05/2013:

Coordenar, integrar, articular, negociar e acompanhar as iniciativas do Governo do Estado relacionadas à financiamentos externos junto às instituições multilaterais de financiamento, tais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano e Desenvolvimento, às agências de cooperação de governos estrangeiros e às fundações privadas. Para este fim, trabalhará em conjunto com as Secretarias de Estado e com a Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A captação de financiamentos externos é uma atividade extremamente complexa, e geralmente demorada, uma vez que envolve diretamente o governo federal. Em decorrência disso, essa é a única atividade envolvendo a SSRI, que necessita de aprovação prévia do governo federal, já que é a União que cobre a dívida em caso de *default*<sup>27</sup>. Esse tipo de atuação (por vezes denominada cooperação financeira) é passível de críticas e preocupações em se tratando de paradiplomacia. A primeira seria em relação ao endividamento dos entes subnacionais, que no caso brasileiro é limitado, tanto pela necessidade de autorização do governo federal, quanto pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Os estados e municípios brasileiros não podem se endividar deliberadamente, cada ente federativo possui um “espaço fiscal” que não pode ser extrapolado. No caso dos municípios há outra limitação: apenas municípios com mais 100 mil habitantes podem captar recursos estrangeiros.

---

<sup>27</sup> *Default* é o descumprimento de qualquer cláusula importante de um contrato que vincula devedor e credor. Normalmente se relaciona ao não pagamento de algum débito. Disponível em: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/default> Acesso: 22 de Jul. 2019.

O aumento do espaço fiscal e, portanto, da capacidade de endividamento dos estados brasileiros, se dá de acordo com o cumprimento das metas definidas pelo Ministério da Fazenda. O programa de Ajuste Fiscal foi assinado pelos 25 estados que refinanciaram suas dívidas (excluindo-se o Amapá e o Tocantins que não o fizeram) e apresenta metas anuais para um triênio, que levam em consideração a evolução das finanças estaduais, os indicadores macroeconômicos para o novo período e a política fiscal adotada pelos governos estaduais. O cumprimento das metas é avaliado a cada ano o que pode levar ao aumento (ou a restrição) do espaço fiscal dos estados (TESOURO NACIONAL, 2018).

No caso do Rio de Janeiro, um levantamento realizado por Sobral (2017) mostra que cerca de 10% das dívidas públicas estaduais são provenientes de órgãos internacionais. De acordo com o autor, o peso sobre as receitas fluminenses está relacionado, na realidade, ao seu grande endividamento com a União, como mostra a tabela abaixo:

**Tabela 5 - Montante da dívida do governo fluminense por credor**

Dívida	Valor contratado R\$ bi		Saldo 12/2016 R\$ bi	
	nominal	participação	nominal	participação
<b>TOTAL - DÍVIDA FINANCEIRA</b>	<b>54,7</b>	<b>100,0%</b>	<b>107,0</b>	<b>100,0%</b>
ADM DIRETA - DÍVIDA FUNDADA	54,6	99,7%	106,9	99,9%
Interna	45,0	82,2%	95,3	89,1%
<b>UNIÃO</b>	<b>23,0</b>	<b>42,1%</b>	<b>73,6</b>	<b>68,8%</b>
<b>BACEN - Assunção Div. BERJ</b>	<b>3,9</b>	<b>7,1%</b>	<b>14,7</b>	<b>13,7%</b>
BONUS/DMLP	0,0	0,0%	0,1	0,1%
Refin. Lei Federal nº 8.727/93 - ESTADO	0,1	0,2%	0,0	0,0%
Refin. Lei Federal nº 8.727/93 - CEHAB	0,5	0,9%	0,0	0,0%
Refin. Lei Federal nº 8.727/93 - BANERJ	0,0	0,0%	0,0	0,0%
<b>Refin. Lei Federal nº 9.496/97</b>	<b>18,5</b>	<b>33,9%</b>	<b>58,8</b>	<b>55,0%</b>
CAIXA ECONÔMICA	3,1	5,6%	2,0	1,9%
SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL	1,3	2,3%	0,8	0,8%
BANCO DO BRASIL	7,9	14,4%	10,0	9,4%
BNDES	8,7	15,9%	7,7	7,2%
CREDIT SUISSE	1,1	1,9%	1,2	1,1%
Externa	9,6	17,6%	11,6	10,8%
BID	1,6	2,9%	0,9	0,8%
Japan Bank for International Cooperation	0,1	0,2%	0,1	0,1%
BIRD	5,6	10,2%	7,5	7,0%
Agência Francesa de Desenvolvimento	0,8	1,5%	1,2	1,2%
Corporação Andina de Fomento	1,5	2,8%	1,8	1,7%
Títulos	0,0	0,0%	0,0	0,0%
ADM INDIRETA - CUSTEADA (FTESOURO)	0,1	0,3%	0,1	0,1%

Fonte: Tesouro Nacional e SEFAZ-RJ *apud* SOBRAL, 2017

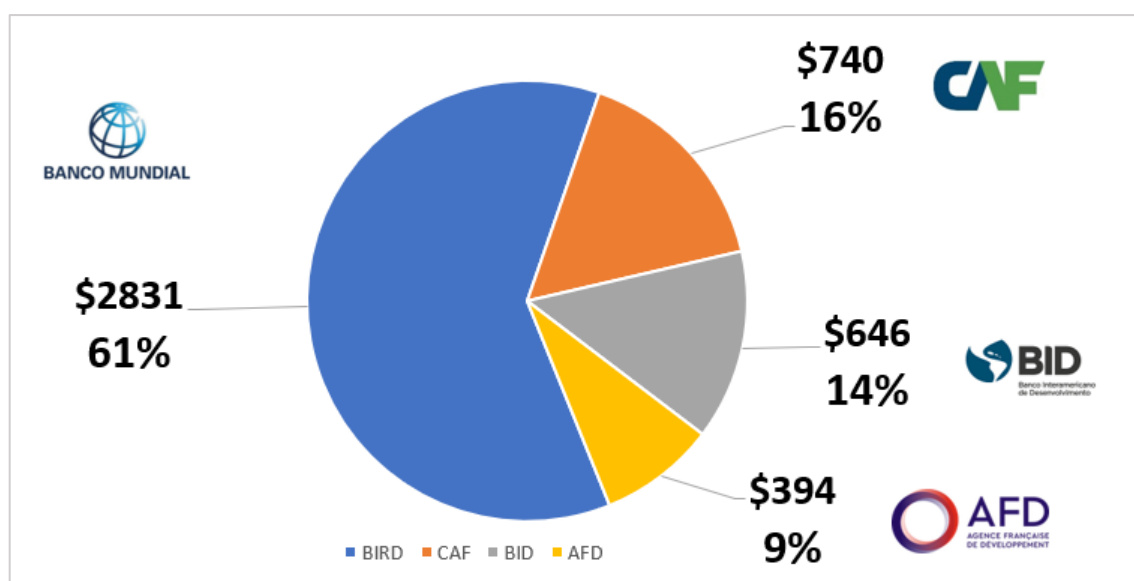
A segunda crítica se refere ao papel das organizações internacionais na cooperação para o desenvolvimento, que tem sido criticado por diversos autores (CORREA, 2010; KRAYCHETE, 2012; LANDIM e TREVISAN, 2009, MILANI e LOUREIRO, 2013, p 3). De acordo com Milani e Loureiro (2013), a visão crítica parte da premissa de que essa atuação é revestida “de ideologias forjadas e refinadas no Ocidente com o objetivo de manter e reproduzir estruturas de dominação econômica, cultural e política, principalmente a partir do final da Segunda Guerra Mundial”, sendo utilizada como o instrumento de poder (*soft power*). Apesar da relevância desta corrente, entendemos que a cooperação (técnico-financeira) também pode ser empregada como ferramenta capaz de gerar resultados que impactem positivamente o desenvolvimento socioeconômico local, através da transferência de “boas práticas” e de políticas públicas (*policy transfer*) consideradas bem sucedidas, ou ainda da capacitação de gestores, desde que adequadas à realidade do receptor (DOLOWITZ e MARSH, 1996; 2000, JOHNSON, 2006; STONE, 2004; EVANS e DAVIES, 1999).

Na SSRI a Assessoria de Financiamentos Externos tem como responsabilidade apoiar as Secretarias de estado na preparação dos projetos que serão submetidos às instituições estrangeiras e na execução dos mesmos, inclusive após a assinatura do contrato, assim como prestar assistência na organização de missões dessas instituições ao Rio de Janeiro e preparar as possíveis missões técnicas a serem realizadas pelas secretarias de estado, durante o andamento dos projetos.

Em decorrência dessas atribuições, Spadale (2014) destaca a importância de que a Assessoria de Financiamentos Externos conheça bem as prioridades, programas e projetos da administração pública para que possa fazer a articulação entre as necessidades estaduais e as fontes de financiamentos. Desde a criação da SSRI, os projetos com instituições internacionais de financiamento como o Banco Mundial (BIRD), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Agência Francesa de Cooperação (AFD) e a Corporação Andina de Fomento (CAF) resultaram em 20 empréstimos internacionais, que totalizam um montante de aproximadamente US\$ 4,6 bilhões de recursos externos.



**Gráfico 7 - Financiamentos contratados pelo Governo do estado do Rio de Janeiro por instituição (2007-2018) - US\$ Bi**



Fonte: Elaboração de Uina Spencer a partir de dados da SSRI

Desse montante, US\$ 2,44 bilhões (53% do total) foram destinados a 15 programas para investimentos<sup>28</sup>, nos setores de mobilidade, infraestrutura, meio ambiente, agricultura, gestão pública e inclusão social, tendo seus recursos utilizados exclusivamente para suas atividades como, a execução de obras, compra de equipamentos, melhoria do sistema de gestão do Estado, atendimento à população, dentre outros (COSTA, 2017). Em sua maioria esses programas foram inseridos (ou deram origem) a políticas públicas com resultados tangíveis como a compra dos 100 trens chineses com recursos do Programa Estadual de Transportes (PET) e o Caminho Melhor Jovem, voltado para capacitação e auxílio aos jovens de comunidades carentes, que atendeu mais de 8 mil pessoas. A tabela abaixo, resume os financiamentos captados pelo estado do Rio, entre 2007 e 2017:

<sup>28</sup> Os programas foram: Programa Estadual de Transportes (PET – I, II e adicional II), Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável em Microbacias Hidrográficas do Estado do Rio de Janeiro (Rio Rural e adicional), Programa de Modernização da Gestão Fazendária do Estado do Rio de Janeiro (PROFAZ), Programa de Melhorias e Implantação da Infraestrutura Viária do Rio de Janeiro (PRÓ-VIAS), Programa Emergencial Rodoviário da Região Serrana, Obras Complementares do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro, Projeto de Reforma e Adequação do Estádio do Maracanã para Copa do Mundo de 2014, Caminho Melhor Jovem (CMJ), Programa de Renovação e Fortalecimento da Gestão Pública do Estado do Rio de Janeiro (PRÓ-GESTÃO I e II), Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo no Estado do Rio de Janeiro (PRODETUR), Programa de Saneamento Ambiental dos Municípios do Entorno da Baía da Guanabara (PSAM).

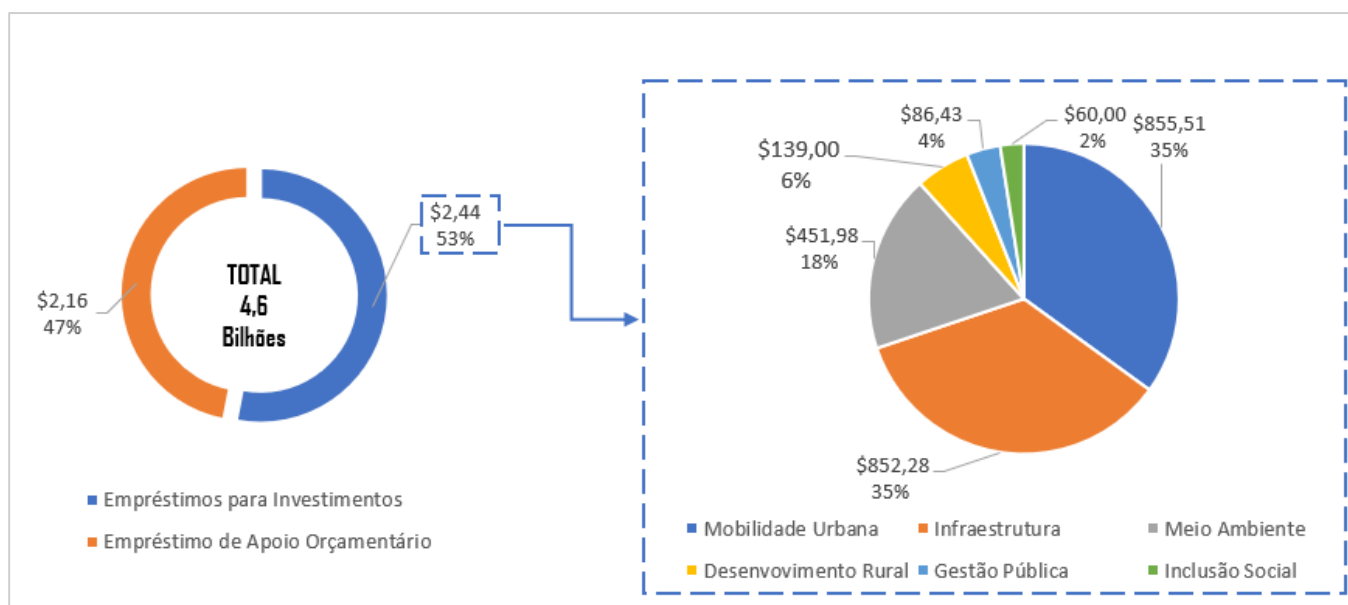
**Tabela 6 - Quadro resumo dos financiamentos do estado 2007- 2017**

EMPRÉSTIMO	SETOR	UNIDADE EXECUTORA	BANCO	VALOR TOTAL DO EMPRÉSTIMO (US\$)	INÍCIO	TÉRMINO
Ad. PET I	Mobilidade	CENTRAL / Sec. Transportes	BIRD	\$ 44.000.000	fev/08	jun/09
Rio Rural	Agricultura	Sec. Agricultura	BIRD	\$ 39.500.000	mai/09	nov/16
PROFAZ	Gestão	Sec. Fazenda	BID	\$ 17.759.050	mai/10	mai/16
PRÓ-VIAS	Infraestrutura	Sec. Obras	CAF	\$ 319.000.000	set/12	set/15
Região Serrana	Infraestrutura	Sec. Obras	CAF	\$ 100.000.000	Set/12	set/15
Arco Metropolitano	Infraestrutura	Sec. Obras	CAF	\$ 200.000.000	nov/12	nov/15
Maracanã	Infraestrutura	Sec. Obras	CAF	\$ 120.600.000	dez/12	dez/15
CMJ	Social	Sec. Esporte e Juventude	BID	\$ 60.000.000	fev/12	fev/17
PRÓ-GESTÃO I	Gestão	Sec. Planejamento	BIRD	\$ 18.673.000	nov/10	jun/17
PRÓ-GESTÃO II	Gestão	Câmara Metropolitana	BIRD	\$ 48.000.000	abr/14	jun/17
Ad. Rio Rural	Agricultura	Sec. Agricultura	BIRD	\$ 100.000.000	ago/13	nov/18
PRODETUR	Infraestrutura	Câmara Metropolitana	BID	\$ 112.000.000	ago/11	mar/19*
PET II	Mobilidade	CENTRAL Sec. Transportes	BIRD	\$ 211.709.000	set/09	dez/19
Ad. PET II	Mobilidade	CENTRAL Sec. Transportes	BIRD	\$ 600.000.000	set/12	dez/19
PSAM	Meio Ambiente	Sec. Ambiente	BID	\$ 451.980.000	mar/12	dez/19*
<b>TOTAL:</b>				<b>\$ 2.443.221.050</b>		

Fonte: COSTA, 2017, p. 227

O resto do valor captado pelo Estado, US\$ 2,16 bilhões (47% do total) foram referentes a 5 empréstimos, chamados de apoio orçamentário: apesar de terem como justificativa programas de desenvolvimento em algumas áreas da administração, seus recursos são destinados indistintamente à composição do orçamento estadual (COSTA, 2017). A proporção entre a alocação de empréstimos está representada no gráfico abaixo:

**Gráfico 8 - Finalidade dos financiamentos contratados (2007-2018)**



Fonte: Elaboração de Uina Spencer a partir de dados da SSRI.

Bruno Costa, atual Superintendente de Relações Internacionais<sup>29</sup>, destaca que muitos empréstimos obtidos junto às instituições multilaterais internacionais vêm associados a uma pauta de desenvolvimento de determinado setor, a ser realizado no local que capta os recursos. Em virtude disso, os juros são menores e os prazos consideráveis.

Esses empréstimos não se resumem a transferência de recursos, o estado precisa cumprir determinadas contrapartidas que geralmente visam contribuir para o desenvolvimento social local. As contrapartidas vão de projetos de mobilidade urbana a políticas para melhorar a gestão pública. As ações possuem prazos que podem variar de acordo com o projeto, com a instituição financiadora e até mesmo com a modalidade do

<sup>29</sup> Entrevista concedida por Bruno Costa à autora em 10 out. 2014. Na época ele ocupava o cargo de Assessor-chefe de Financiamentos Externos na então Subsecretaria de Relações Internacionais.

empréstimo. O Banco Mundial (maior parceiro de financiamentos do estado do Rio de Janeiro), por exemplo, possui duas modalidades de empréstimos: o empréstimo orçamentário e o empréstimo por projeto.

O empréstimo orçamentário é aquele em que o estado recebe o recurso todo de uma só vez e mesmo que tenha sido captado para uma determinada política ele pode ser remanejado para outras áreas. O Banco Mundial estipula indicadores (metas) para acompanhar o desenvolvimento do setor foco do projeto como prestação de contas, e o não cumprimento dos mesmos pode impedir futuras negociações.

O empréstimo por projeto, por sua vez, tem suas ações minuciosamente detalhadas, acordadas entre a instituição fornecedora do recurso e o estado. Os recursos entram aos poucos na conta do estado sendo diretamente vinculados aos projetos (não podem, em nenhuma hipótese, serem alocados para outros fins). Esses empréstimos são acompanhados de perto e sua destinação controlada, havendo, inclusive missões do Banco Mundial para fazer o acompanhamento e a avaliação do seu andamento. Há até mesmo um processo de auditoria fiscal, realizada pelo BIRD, para saber se os recursos estão sendo bem empregados e aplicados no setor a que foram destinados<sup>30</sup>.

Fica claro dessa forma que independente da modalidade do empréstimo, o estado tem que prestar contas, seja através de auditoria, seja através do cumprimento de metas. O não cumprimento dessas contrapartidas pelo empréstimo pode comprometer a capacidade de captação de recursos externos do estado. Sobre a utilização de recursos externos, de acordo com Bessa Maia (2012, p.320):

A captação de recursos externos junto a organismos oficiais de assistência ao desenvolvimento (ODA) se faz, de maneira geral, como financiamento a projetos, inexistindo praticamente operações de crédito para livre aplicação pelo mutuário, algo bem distinto das antigas operações de crédito junto a bancos privados estrangeiros em que os governos estaduais tinham livre arbítrio de empregar as receitas do empréstimo, inclusive para aplicá-las em cobertura de déficits fiscais e mesmo financiar gastos de custeio e não investimento. Outro elemento que diferencia as operações de crédito com organismos oficiais internacionais das operações com instituições privadas estrangeiras é a exigência de aporte de recursos próprios (contrapartidas) pelo mutuário, o que reforça a sua coresponsabilidade na execução do projeto e no cumprimento das exigências contratuais.

Apesar do envolvimento da SSRI e da participação de outros órgãos estaduais cabíveis de acordo com o projeto, cabe destacar que é a Secretaria Estadual da Fazenda que lidera o processo de negociação dos financiamentos e é também o órgão que recebe

---

<sup>30</sup> Idem.

os recursos. Além disso, antes de serem submetidos à aprovação federal, os projetos têm que ser aprovados dentro do estado.

(...) a aprovação dos projetos estaduais que pretendem buscar empréstimos externos acontece no âmbito de uma comissão liderada pelo Vice-Governador e pelos Secretários da Casa Civil, Fazenda e Planejamento e Gestão, denominada Comissão de Coordenação e Controle das Operações de Crédito e Concessão de Garantias (COPEC) (SPADALE, 2014, p. 14).

A despeito do espaço fiscal e de todo o ciclo burocrático e para a obtenção de financiamentos externos, é importante ressaltar que normalmente há uma forte negociação prévia entre o estado e a instituição financiadora (BESSA MAIA, 2012). Essa intensa negociação é algo corrente quando da captação de divisas por parte do estado do Rio de Janeiro e em diversos casos conta com participação da SSRI, representada pela Assessoria de Financiamentos Externos. A interação entre o ente subnacional e a entidade financiadora continua após a aprovação do empréstimo, uma vez que em alguns casos ainda há ajustes nas metas e nos indicadores a serem cumpridos pelo governo subnacional mutuário e porque a própria instituição tende a realizar missões fiscalizadoras.

### **3.3 - ESTUDOS DE CASO**

De acordo com a supracitada regulamentação que rege a existência da SSRI seus dois principais focos de atividade são: realizar as ações internacionais fluminenses e ser o interlocutor do governo estadual junto a dignitários estrangeiros lotados no Brasil. Não faz parte de seu escopo de trabalho a criação de políticas públicas, pelo contrário, a própria existência da área pode ser considerada como parte da política internacional do estado do Rio. Entretanto, por desempenhar um papel de área meio, interlocutora entre os mais diversos atores da administração pública e entidades internacionais, não é incomum encontrar a participação da SSRI em diversas políticas públicas capitaneadas por outras Secretarias. Partindo dessa premissa e buscando compreender o impacto da SSRI nas políticas públicas estaduais, foram selecionadas seis políticas com protagonismo da área: a Cooperação trilateral Rio de Janeiro - El Salvador – USAID; três iniciativas em sustentabilidade (o *Regions adapt*, a Cooperação bilateral Rio de Janeiro-Maryland e o Rio Rural); o Exporta Rio e o Dupla Escola.

A princípio, foram selecionados apenas dois estudos de caso: o Dupla Escola e o Rio Rural. Todavia, com a seleção de apenas dois casos, a análise ficou limitada e

constatou-se a perda de informações relevantes para a compreensão do papel da SSRI nas políticas públicas estaduais. Por esse motivo, optou-se pela seleção de diversas políticas, ainda que com uma apresentação mais suscinta, uma vez que cada um dos exemplos possui informações relevantes para responder o questionamento da pesquisa.

### **3.3.1 Cooperação trilateral Rio de Janeiro - El Salvador – USAID**

O programa das Unidades de Polícia Pacificadoras (UPPs) foi criado em 2008 com o intuito de combater a violência urbana na cidade do Rio de Janeiro, através da “ocupação das áreas deflagradas, com policiamento, infraestrutura, equipamentos sociais e culturais”. (ABEND, 2014). O modelo foi inspirado no Projeto Urbanização Integral (PUI) aplicado na cidade de Medellín, Colômbia, que chegou ao conhecimento do então governador Sérgio Cabral e do Secretário de Segurança, José Mariano Beltrame, em uma Missão ao país, realizada em março de 2007, logo no início do governo. O grande diferencial do programa colombiano era seu olhar social que associava o policiamento a “um programa de inserção social, construindo parques, ruas, avenidas, ciclovias e quadras esportivas” (SOMBRA, 2010).

Em essência a UPP tem como objetivo retomar o controle dos territórios ocupados pelo tráfico, através de uma relação de confiança com a comunidade. A primeira fase seria a intervenção realizada pelo Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE) para o estabelecimento da base e a “expulsão” dos traficantes. Em um segundo momento, a operação buscava formalizar e expandir uma série de serviços públicos além de fornecer oportunidades sociais e econômicas para a população local, através da UPP social (posteriormente denominada Rio + social), o que seria o grande diferencial dessa política de segurança (MUGGAH et al; 2016). A primeira comunidade fluminense a ser “ocupada” pela Polícia Militar, em 2008, foi a Santa Marta, ao que se seguiu a Cidade de Deus e Batan. De acordo com, Beltrame, idealizador das UPPs:

*As coisas começaram a se ordenar. Deixamos de entrar em determinadas comunidades só porque víamos uma oportunidade. Porque ninguém podia dar conta daquilo sozinho. A polícia vai fazer o quê sem o restante do Estado? Vai entrar e sair. Ia repetir o mesmo de sempre. A gente tinha que entrar e as outras secretarias tinham que vir atrás. Depois da Cidade de Deus, eu vi que, se não houvesse um engajamento forte, nossas ideias e ações não tinham como se sustentar. Nós precisávamos do apoio do Estado inteiro. Aí, fui ao*

governador e disse: “O senhor precisa reunir os secretários, prefeitura e nomear um responsável pelo que não é papel da polícia”. Pelo menos, mais 40 comunidades necessitam deste mesmo tipo de ação. E a cidade inteira, que todo dia tem uma coisa. “O senhor precisa nomear um articulador.” Daí, o governador criou a Unidade de Polícia Pacificadora Social e nomeou o Ricardo Henriques [Coordenador da UPP Social — uma unidade que representa a união entre o estado e a prefeitura do Rio de Janeiro no atendimento às demandas sociais da população] como articulador e eu fui me despojando. Foi aí que o governo do Rio de Janeiro começou a apoiar, de fato, uma ideia que já estava em andamento, que já havia sido concretizada em três favelas do Rio de Janeiro e, principalmente, uma ideia que estava dando certo. (Beltrame *apud* MORAES; MARIANO; FRANCO, 2015 p. 510)

As comunidades pacificadas receberam obras de infraestrutura em uma atuação conjunta dos governos federal, estadual e municipal. De acordo com dados do Instituto Pereira Passos (IPP), até 2014, o Rio + social realizou projetos com um total de R\$ 1,8 bilhão de investimentos em áreas como saúde, educação, serviços e eliminação de áreas de risco (ABEND, 2014). Por outro lado, existem várias controvérsias em relação do programa que sofreu diversas críticas ao longo dos anos. Ao mesmo tempo em existia uma aprovação da população carioca e das comunidades afetadas em relação à diminuição dos tiroteios e homicídios (causados principalmente pelo confronto de diferentes facções e pelas incursões policiais), também são constantes as denúncias sobre o abuso de poder da polícia militar e o fato de terem se tornado os novos “donos do morro”. As denúncias de brutalidade policial incluem práticas policiais abusivas (revistas vexatórias, intimidação dos moradores, violência física, assédio sexual, toques de recolher, etc.) e o controle da sociabilidade local com a proibição de festas, churrascos (mesmo que na laje do morador), bailes funk, festas juninas, etc. Além disso, após as olimpíadas, diversos territórios foram retomados por traficantes levando à população, à mídia e ao próprio setor público a debater a falhas do projeto, chegando-se a se falar em “crise das UPPs” (LEITE, 2014).

É importante salienta que não é o objetivo desse trabalho fazer uma análise da implantação dessa política de segurança no Rio de Janeiro. Pretende-se aqui compreender seu componente internacional, na figura da Subsecretaria de Relações Internacionais e o envolvimento dessa estrutura da transferência da supracitada política de segurança para El Salvador.

No auge do programa, o governo de estado recebia diversas delegações estrangeiras interessadas em seu funcionamento. A SSRI coordenava as visitas junto aos batalhões das UPPs, onde em algumas ocasiões, o próprio comandante fazia uma pequena apresentação do programa para os visitantes. Movida pelo interesse de tais

delegações, a equipe da SSRI teve a ideia de criar um produto que explicasse de forma detalhada os processos que envolviam a instalação das UPPs, seus pressupostos e premissas, os indicadores utilizados, o treinamento da força policial, etc., criando uma espécie de manual que permitisse a transmissão das melhores práticas<sup>31</sup>, em outras palavras, a transferência da política pública. Para tanto, a área internacional procurou o Secretário de Segurança para verificar seu interesse na prestação de cooperação técnica estruturada na criação de um *toolkit*. Com autorização da Secretaria de Segurança (SESEG), a SSRI foi buscar recursos junto à Agência de Cooperação Internacional dos Estados Unidos (USAID) para o projeto. Nesse ínterim, a própria USAID sugeriu o possível interesse de El Salvador como receptor do *toolkit* uma vez que o país vinha enfrentando problemas relacionados à violência com diversas similaridades aos do Rio. A instituição americana colocou a SSRI em contato direto com o governo Salvadorenho, ao que se seguiram reuniões com representantes do Ministério da Justiça e Segurança Pública e do Ministério de Relações Exteriores de El Salvador. Após apresentação das UPPs e do projeto de criação do manual, o país aderiu ao projeto de ser o primeiro receptor do material.

Com intermédio da SSRI, a Secretaria Estadual de Segurança e a USAID assinaram um acordo de cooperação técnica bilateral “visando a comunhão de esforços na divulgação de conhecimentos relativos à política de segurança cidadã”<sup>32</sup>. A Agência Brasileira de Cooperação (ABC) foi envolvida no processo e iniciaram-se tratativas sobre um possível acordo de cooperação entre o Brasil e El Salvador, que, no entanto, não chegou a se concretizar. Sobre esse tema, Spadale argumenta que:

A diferença da forma como o governo subnacional trabalha, em relação ao governo central, ao Itamaraty, é a informalidade como isso [as atividades internacionais] se dá. A cooperação técnica com a ABC e o Itamaraty é uma cooperação técnica sempre fundamentada em atos assinados entre os dois países, em um acordo-quadro de cooperação técnica, sempre se fazendo referência a algo que primeiro foi estabelecido e aquela iniciativa está vinculada a algo que “dá a autorização” pra que aquilo aconteça. Isso não existe no nível subnacional, onde se busca, sobretudo uma inspiração: saber como funciona e levar para aplicar localmente. Não tinha um documento por trás que formalizasse aquela troca de conhecimentos<sup>33</sup>.

O *toolkit* foi produzido pela SESEG, pela USAID através do programa de Alianças Municipais para a Prevenção da Violência (AMUPREV) e pela Associação

---

<sup>31</sup> Pedro Spadale. Entrevista concedida à Patrícia Cabral de Oliveira em 23 de julho de 2019.

<sup>32</sup> Cláusula primeira do referido Acordo.

<sup>33</sup> Pedro Spadale. Entrevista concedida à Patrícia Cabral de Oliveira em 23 de julho de 2019.



Internacional de Administração de Cidades (ICMA), com participação da Secretaria da Casa Civil, da SSRI, do Chefe de Estado Maior da Polícia Militar e do Chefe da Polícia Civil<sup>34</sup>.

As UPPs são um dos projetos mais controversos com participação da área internacional. Ainda que a SSRI não tenha sido um dos atores na fase de formulação já que a política é anterior a sua existência enquanto Subsecretaria, esse é um caso muito ilustrativo da internacionalização de políticas públicas, em especial subnacionais, por ser o primeiro caso de transferência de política do estado do Rio.

É importante observar como o caso confirma a existência de múltiplos canais de interação nas relações internacionais, além das tradicionais chancelarias dos Estados Nacionais, já que o estado do Rio de Janeiro (ator subnacional) entrou em contato direto com a USAID e com o governo central Salvadorenho, sem o intermédio do governo federal brasileiro. Retomando as variáveis propostas no capítulo um, no quadro abaixo, é possível chegar a algumas conclusões.

**Tabela 7 - Variáveis de pesquisa aplicadas à cooperação para o Toolkit das UPPs**

Ambiente de formação ( <i>policy formation</i> )	Ambiente de implementação ( <i>policy implementation</i> )	Ambiente de avaliação ( <i>policy evaluation</i> )
<p>- <b>Agenda:</b> a política pública já existia e era implementada no localmente. SSRI propôs a sistematização de sua transferência como “boa prática”.</p> <p>- <b>Atores:</b> SSRI, SESEG, USAID, governo Salvadorenho</p> <p>- <b>Processo decisório:</b> A autorização e engajamento da SESEG foram necessárias em todas as etapas do processo.</p> <p>- <b>Componente internacional:</b> USAID, governo Salvadorenho, SSRI</p> <p>- <b>Papel da SSRI:</b> Formuladora da transferência e interlocutora entre os outros atores</p>	<p>Não se aplica. A política ainda não foi implementada em El Salvador.</p>	<p>Não se aplica. Como não foi implementada, não é possível avaliá-la</p>

Fonte: Elaboração Própria

Fica claro o componente internacional do tema, por se tratar de uma transferência internacional de política. A área internacional esteve ativamente presente

<sup>34</sup> A publicação está disponível em: <<http://amuprev.camcayca.org/biblioteca/publicacion.php?id=122>> Acesso: 24 de Jul. 2019.

na fase de formulação da transferência da política pública até a confecção do *Toolkit* e sua entrega ao governo Salvadorenho. A entrega foi realizada dia em 28 de julho de 2015, pelo Secretário de Estado de Segurança, José Mariano Beltrame, ao ministro da Justiça e Segurança Pública de El Salvador, Benito Lara, e à diretora adjunta da USAID, Sarah-Ann Lynch.

O projeto ainda não ultrapassou essa fase, portanto, não é possível analisar as etapas de implementação da política em El Salvador e muito menos sua avaliação. Ainda que já estivesse em andamento, De acordo com a entrevista concedida por Spadale, a SSRI costuma ater-se a seu papel de interlocutora, se afastando quando a negociação termina, uma vez que os atores envolvidos já estão em contato direto, deixando a implementação à cargo das áreas pertinentes.

### **3.3.2 Inciativas ambientais de sustentabilidade**

O estado do Rio de Janeiro tem um longo histórico de engajamento na área de sustentabilidade, tendo sediado tanto a Eco 92 quando o Rio + 20. A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (também conhecida como Conferência do Rio, Rio-92, Eco-92, ou UNCED/CNUCED) foi o primeiro dos grandes eventos do pós-guerra fria sob a tutela da Organização das Nações Unidas (ONU). Foi um dos maiores (se não o maior) evento internacional sediado no Brasil, tendo recebido 187 Estados, 16 agências especializadas (como a OIT, Banco Mundial e FMI), 35 organizações intergovernamentais (como OEA e BID,) além de um número considerável de organizações não-governamentais (CPDOCa, 2019). A conferência foi marcada pela intensa participação da sociedade civil e “pela aprovação de documentos importantes tais como a Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento e a Agenda 21” (BARCELOS, 2012). Vinte anos depois a capital fluminense voltou a receber um evento desse teor, sendo escolhida para sediar o Rio+20.

Diferente da Eco 92, o Rio+20 contou com um papel de destaque dos governos locais brasileiros, especialmente do estado e do município do Rio de Janeiro. Como argumenta Cezário (2011, p. 19), “se antes esses atores desempenharam um papel muito marginal na Conferência, agora eles fazem parte do Comitê Nacional Organizador (CNO)”. O Decreto Estadual nº 43.27469, de 08 de novembro de 2011 instituiu o Comitê Executivo e o Comitê de Apoio buscando de coordenar a participação do estado na Rio+20. Dentro do Comitê de apoio e sob a égide da Secretaria da Casa Civil, a SSRI

foi responsável por “conduzir a interlocução com os demais órgãos estaduais e com outras esferas de governo (como o MRE) e com a ONU”, buscando integrar as ações e criar alertas para outras questões tratadas pelo estado (BARCELOS, 2012, p. 58).

Durante o evento, a SSRI também ficou responsável pela programação do Pavilhão do estado no parque dos Atletas, que foi formulada em conjunto com diversos parceiros, como redes internacionais e câmaras de comércio, além das demais secretarias estaduais. Barcelos (2012) fornece os principais eventos resultantes dessa articulação:

1. ‘Fórum Megacidades – Transporte, Energia e Desenvolvimento Urbano’, realizado em parceria entre a Câmara de Comércio e Indústria Brasil-Alemanha, Secretaria Estadual e Municipal de Transportes do Rio de Janeiro e o Ministério de Proteção Climática, Meio Ambiente e Conservação Ambiental do Estado de Nordrhein-Westfalen da Alemanha, abordando temas como sistemas integrados de transporte, tecnologias inovadoras e energia limpa para o transporte sustentável;
2. ‘Global Town Hall – Governos Locais pela Sustentabilidade (ICLEI)’, um encontro internacional de municípios que visou a busca da melhoria e proteção dos bens comuns globais, no que diz respeito a um futuro urbano sustentável;
3. ‘Cúpula Mundial de Estados e Regiões (World Summit of States and Regions – WSSR)’, promoveu o encontro de lideranças subnacionais, que trataram da temática da economia verde e do desenvolvimento sustentável. Foi organizada pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, em parceria com a Organização das Regiões Unidas – Fórum de Governos Regionais e Associações Globais de Regiões (ORU-FOGAR), a Rede de Governos Regionais para Desenvolvimento Sustentável (nrg4SD) e o The Climate Group;
4. “Call to Action - R20 (Regions of Climate Action)”, abordando o modo como as regiões podem incentivar a implementação de projetos verdes em colaboração com organizações internacionais, governos nacionais, ONGs, instituições de ensino superior, o setor privado.
5. “Cúpula Verde Mundial (World Green Summit – WGS)”, o fórum anual reuniu líderes do setor privado e governamental, tendo como objetivo a busca por soluções para as nações, no âmbito da temática do desenvolvimento sustentável e da economia verde.

Na esteira do processo de recepção/participação da Rio +20 o estado do Rio “associou-se a redes mundiais de governos regionais, o que lhe permitiu, desde então, atuar de forma mais ampla e engajada nas agendas globais do desenvolvimento sustentável e da mudança do clima” (FRANÇA, 2017). Desde então a SSRI tem se envolvido em diversas políticas relacionadas ao tema, seja através da busca de recursos para programas em curso, seja através da criação de iniciativas capazes de fortalecer a imagem internacional estadual em relação aos compromissos assumidos em prol do desenvolvimento sustentável. Três casos serão apresentados nessa seção: o Regions Adapt, a cooperação Rio de Janeiro-Maryland e sua troca de “boas práticas” para a despoluição da Baía de Guanabara e o Rio Rural.

### 3.3.2.1 *RegionsAdapt*

A preocupação com a questão ambiental já fazia parte do programa do governo estadual antes do Rio +20. Em abril de 2010, foi promulgada a Lei nº 5690 instituindo a política estadual sobre mudança global do clima e desenvolvimento sustentável. A legislação visa estabelecer “princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos aplicáveis para prevenir e mitigar os efeitos e adaptar o Estado às mudanças climáticas, [...] bem como facilitar a implantação de uma economia de baixo carbono no Estado”. Esse instrumento também previu a criação de um Plano Estadual sobre Mudança do Clima, além de guiar programas, projetos e ações estaduais ligadas ao tema (RIO DE JANEIRO, 2010).

A partir da Rio+20, o Estado do Rio de Janeiro passou a desempenhar um papel importante nas discussões de atores subnacionais globais sobre desenvolvimento sustentável e mudanças climáticas. Em estreita coordenação com as redes nrg4sd e TCG, o estado do Rio enviou delegações para as Conferências das Partes do Acordo - Quadro sobre a Mudança do Clima<sup>35</sup> - COP 20 (Lima) em 2014, a COP 21 (Paris) em 2015 e a COP 22 (Marrocos) em 2016 - além da Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), que aconteceu em outubro de 2016 em Quito, Equador, com a realização de evento sobre resiliência urbana (FRANÇA, 2019).

A participação do estado do Rio em redes internacionais de governos regionais normalmente ocorre mediante uma coordenação entre a SSRI e a Secretaria Estadual de Ambiente (SEA). Como citado anteriormente, o estado integra a Rede de Governos Regionais para o Desenvolvimento Sustentável (*Network of Regional Governments for Sustainable Development* – nrg4SD, atualmente chamada de Regions4); o Grupo do Clima (*The Climate Group* – TCG); e Regiões para a Ação Climática (*Regions for Climate Action* – R20).

Em virtude de seu maior envolvimento na temática da adaptação climática pós-Rio+20, cientes da legislação estadual sobre o tema e da importância dos governos

---

<sup>35</sup> “A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) é uma convenção universal de princípios, reconhecendo a existência de mudanças climáticas antropogênicas – ou seja, de origem humana – e dando os países industrializados a maior parte da responsabilidade para combatê-las.[...] A Conferência das Partes (COP), constituída por todos os Estados Partes, é o órgão decisório da Convenção. Reúne-se a cada ano em uma sessão global onde as decisões são tomadas para cumprir as metas de combate às mudanças climáticas”. Disponível em: < <https://nacoesunidas.org/cop21/> > Acesso: 24 de jul. 2019.

locais para este fim, a equipe da SSRI, especificamente o Subsecretário de Relações Internacionais, Pedro Spadale e o especialista em Relações Internacionais e Sustentabilidade Joan França (na época integrante da Assessoria Especial da SSRI), conceberam e propuseram uma iniciativa para “construir capacidades nos governos regionais para que estes possam construir seus próprios planos estratégicos de adaptação climática” (FRANÇA, 2019, p. 168), denominada *RegionsAdapt*.

Lembro-me perfeitamente de que os primeiros germes dessa ideia surgiram em uma conversa com o então Subsecretário Pedro Spadale [...] com a aproximação da COP21, estávamos conscientes de que não poderíamos desperdiçar aquele momento de grande visibilidade sobre a agenda climática, caso quiséssemos levar adiante a proposta de criar uma iniciativa que pudesse atender às nossas necessidades e, simultaneamente, preencher as aludidas expectativas (FRANÇA, 2019, p. 264).

Em geral, os esforços envolvendo governos subnacionais para as questões climáticas até então estavam pautados na mitigação deixando de lado a adaptação. Um vácuo importante, levando em consideração a relevância que as administrações públicas locais “costumam deter no tocante a áreas vitais para a adaptação climática, tais como a gestão de recursos hídricos e de nexos rurais-urbanos, a manutenção de serviços ecossistêmicos ou, ainda, a provisão de infraestruturas metropolitanas e a garantia da segurança alimentar” (FRANÇA, 2019, p. 264). Outra questão levantada pela equipe da SSRI, dizia respeito ao pouco protagonismo das regiões nos debates internacionais sobre adaptação climática. Grande parte das decisões são, obviamente, tomadas pelos governos centrais, que por sua vez integram a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC). Por outro lado, já é amplamente reconhecida a importância das cidades no tema. Os “governos regionais” (estados, províncias, cantões), além de serem menos numerosos, acabam perdendo de vista a necessidade de seu engajamento em meio aos dois outros níveis de governo.

O cerne de nossa ideia inicial era criar um foro de cooperação internacional por meio do qual os governos regionais pudessem apoiar-se mutuamente, com o fito de desenvolver ou aprimorar seus planos de adaptação. Sob o ponto de vista da administração pública fluminense, esse objetivo coadunava-se com nossos interesses internos, notadamente o de tornar a necessidade de elaboração de um plano estadual de adaptação uma política pública prioritária, bem como o de ter um acesso facilitado às melhores práticas internacionais sobre o tema. Desse modo, nossas primeiras propostas já previam a criação de um mecanismo que permitisse conciliar demandas e ofertas de cooperação técnica internacional, por meio do qual cada governo regional pudesse, ao cabo dessa interação, encontrar-se em condições mais adequadas para desenvolver ou rever seu próprio plano de adaptação. A posse desse plano representaria, ainda, em nosso entendimento, valioso instrumento para captação de recursos financeiros internacionais, os quais se fazem frequentemente necessários para viabilizar a execução de medidas de

adaptação em regiões em desenvolvimento. Com essa perspectiva em foco, contatamos as redes nrg4SD e TCG, portanto, para apresentar-lhes uma proposta de iniciativa em adaptação e perquirir a possibilidade de contar com seu apoio (FRANÇA, 2019, p. 264).

A iniciativa foi fortemente apoiada pela rede nrg4sd e pelo governo da Catalunha (que na época ocupava a Vice-presidência da rede) além de conseguir aceitação do então Secretário do Ambiente, Sr. André Corrêa. No curto período entre a Assembleia Geral da rede e a COP21 (entre setembro e novembro de 2015) foram realizados os contatos com outros governos regionais que pudessem ter interesse. Já contando com o apoio de 20 governos, o *RegionsAdapt* foi lançado em dezembro de 2015, na COP 21, em Paris.

A COP 21 abrigou diversos eventos paralelos com foco nos governos subnacionais como a Jornada Mundial sobre Água e Adaptação; a Cúpula do Clima para Líderes Locais, organizada pela Prefeita de Paris, Anne Hidalgo, e pelo Enviado Especial do Secretário-geral das Nações Unidas para Cidades e Mudança do Clima, Micheal Bloomberg; a Assembleia geral da rede The Climate Group; e até mesmo uma reunião de líderes locais com o secretário-geral da ONU, Ban Ki-moon (durante a qual ele expressou seu apoio ao *RegionsAdapt*) (INEA, 2015).

O *RegionsAdapt* tornou-se a primeira iniciativa de caráter global destinada a inspirar e apoiar governos regionais a tomarem medidas concretas de ação, colaborar e relatar esforços em adaptação às mudanças climáticas. A ideia é que a iniciativa sirva de catalisadora, incentivando os membros a interagir e trocar experiências e melhores práticas, reportar esforços, bem como buscar projetos conjuntos e novas formas de promover ações concretas (REGIONS ADAPT, 2016). Em apenas dois anos de funcionamento, a iniciativa passou de 27 membros (fundadores) para 69 integrantes (dos quais 64 são governos regionais e 4 são associações de governos regionais) (REGIONS ADAPT, 2017). A assinatura oficial ocorreu no VII encontro da Cúpula Mundial dos governos Regionais, organizada pela rede ORU-Fogar<sup>36</sup> (com apoio da SSRI), no Rio de Janeiro, em abril de 2016 (PINHO, 2017).

---

<sup>36</sup> O *Forum of Regional Governments and Global Associations of Regions* (ORU- Fogar) é uma das redes internacionais que o estado do Rio é membro.

**Tabela 8 - Governos e Associações Participantes da  
*RegionsAdapt***

Estado/País	
Amambay (Paraguay)	<b>Lombardia (Italy)</b>
Araucanía (Chile)	Manabí (Ecuador)
<b>Australian Capital Territory (Australia)</b>	Morona Santiago (Ecuador)
<b>Azuay (Ecuador)</b>	Napo (Ecuador)
<b>Basque Country (Spain)</b>	O'Higgins (Chile)
Bolívar (Ecuador)	Orellana (Ecuador)
<b>British Columbia (Canada)</b>	<b>Paraná (Brasil)</b>
Caldas (Colombia)	Pastaza (Ecuador)
<b>California (USA)</b>	Pichincha (Ecuador)
Canary Island (Spain)	<b>Prince Edward Island (Canada)</b>
<b>Catalonia (Spain)</b>	<b>Québec (Canada)</b>
<b>Ceará (Brasil)</b>	Rabat-Salé-Zemmour-Zaer (Morocco)
Central Departament (Paraguay)	Reunion Island (France)
Cerro Largo (Uruguay)	<b>Rio de Janeiro (Brasil)</b>
Chaco Tarijeño (Bolivia)	<b>Rio Grande do Sul (Brasil)</b>
Communes de Zou (Benin)	Risaralda (Colombia)
Cordillera (Paraguay)	Roraima (Brazil)
Cusco (Peru)	<b>Saint Louis (Senegal)</b>
Dakhla-Oued Ed Dahab (Morocco)	Santa Elena (Ecuador)
Esmeraldas (Ecuador)	Santander (Colombia)
<b>Fatick (Senegal)</b>	<b>São Paulo (Brasil)</b>
Fès-Meknès (Morocco)	<b>South Australia (Australia)</b>
<b>Goiás (Brasil)</b>	<b>Sud-Comoé (Ivory Coast)</b>
<b>Gossas (Senegal)</b>	<b>Tocantins (Brasil)</b>
Imbabura (Ecuador)	<b>Tombouctou (Mali)</b>
<b>Jalisco (Mexico)</b>	<b>Vermont (Canada)</b>
Kaffrine (Senegal)	<b>Wales (UK)</b>
<b>KwaZulu-Natal (South Africa)</b>	<b>Western Province (Sri Lanka)</b>
(Em negrito as regiões fundadoras)	
Associações	
CONGOPE- Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador ANGR- Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales de Peru ANCORE- Asociacion de Consejeros Regionales de Chile AJUDEPA- Asociacion de Juntas Departamentales del Paraguay Council of Governors of Kenya	

Fonte: PINHO, 2017

Ao integrar o grupo, os governos locais precisam assumir três compromissos: 1) adotar uma abordagem estratégica para a adaptação climática; 2) adotar medidas concretas de adaptação em pelo menos uma das áreas prioritárias identificadas; 3) Informar anualmente os progressos das ações de adaptação por meio da seção de risco e adaptação da plataforma de estados e regiões do *Carbon Disclosure Project (CDP)*<sup>37</sup>. Uma das formas que os integrantes tem de aproveitar os benefícios do programa é por meio da participação dos Grupos de Trabalho (GTs), que são coordenados por um ou mais governos regionais e preveem a participação de parceiros técnicos (organismos nacionais e multilaterais, fundações, ONGs e academia, entre outros), com o objetivo de trocar experiências e processos de aprendizagem relacionados aos casos de sucesso e

<sup>37</sup> “O CDP é uma organização sem fins lucrativos que opera o sistema global de divulgação para que investidores, empresas, cidades, estados e regiões gerenciem seus impactos ambientais”. Disponível em <<https://www.cdp.net/pt>> Acesso: 24 de Jul. 2019.

fracasso, capazes de ajudar no desenvolvimento e adoção de normas práticas, assim como na implementação de projetos-piloto conjuntos após a identificação das oportunidades de cooperação internacional (REGIONS ADAPT, 2017).

Nos primeiros dois anos da *RegionsAdapt* foram criados seis GTs: Recursos Hídricos e Gestão; Resiliência e Redução do Risco de Desastres; Silvicultura, Áreas Protegidas e Biodiversidade; Infraestrutura e Planejamento Territorial; Impactos e Oportunidades Econômicas; e Impactos Sociais e Adaptação. O nrg4sd tem servido de secretariado do *RegionsAdapt* e o servidor Joan França, (até 2018, lotado na SSRI) trabalhou intensamente em prol da iniciativa.

O Plano de adaptação climática do estado do Rio de Janeiro ainda não foi lançado, mas seu conteúdo tem sido debatido pela Secretaria de Estado do Ambiente (SEA- RJ) e o Instituto Estadual do Ambiente (INEA) (INEA, 2018). Embora o *RegionsAdapt* ainda não tenha gerado como resultado uma política pública de adaptação climática específica, considera-se que o programa é de extrema importância para a política de inserção internacional do estado e para a compreensão das atividades da SSRI.

Verifica-se a participação ativa da SSRI na fase de formulação e de implementação o que só foi possível devido à acumulação de funções de um dos seus funcionários. Isso porque com o agravamento da crise, o estado do Rio não pode mais cumprir com suas obrigações financeiras junto às redes internacionais as quais faz parte, incluindo a nrg4sd. Buscando evitar o “rebaixamento” do estado à observador, a SSRI recorreu “a um dispositivo previsto no estatuto da rede, segundo o qual seus membros podem, excepcionalmente, em situações de grave crise financeira, permanecer adimplentes por meio de contribuições outras que pecuniárias”. Desse modo, desde março de 2016, o servidor Joan França passou a acumular suas funções na SSRI e a de gerenciar a iniciativa *RegionsAdapt*, junto à nrg4sd. (FRANÇA, 2017, p. 269).



**Tabela 9 - Variáveis de pesquisa aplicadas ao RegionsAdapt**

Ambiente de formação ( <i>policy formation</i> )	Ambiente de implementação ( <i>policy implementation</i> )	Ambiente de avaliação ( <i>policy evaluation</i> )
<p>- <b>Agenda:</b> tema entrou na agenda devido à debates internacionais e à existência da lei estadual sobre mudança global do clima e desenvolvimento sustentável</p> <p>- <b>Atores:</b> SSRI, SEA, nrg4sd, governo da Catalunha</p> <p>- <b>Processo decisório:</b> Interlocução com a SEA e posterior apresentação do projeto para a rede nrg4sd.</p> <p>- <b>Componente internacional:</b> SSRI, nrg4sd, governo da Catalunha, Cop 21.</p> <p>- <b>Papel da SSRI:</b> Formuladora da iniciativa; interlocutora com os diversos atores; papel de “venda” da iniciativa.</p>	<p>- <b>Atores:</b> nrg4sd, SSRI, CDP, governos membros</p> <p>- <b>Como se desenvolve sua relação:</b> relação de cooperação; gestão conjunta da iniciativa com uso de ferramentas digitais. Publicação de melhores práticas dos governos membros em 2016.</p> <p>- <b>Como eles participam na implementação da política:</b> realização de reuniões e webinars</p> <p>- <b>Componente internacional:</b> todos os atores envolvidos nessa fase são internacionais.</p> <p>- <b>Papel da SSRI:</b> implementação da iniciativa com um funcionário “cedido” à nrg4sd, desempenhando funções de Secretariado do <i>RegionsAdapt</i>.</p>	<p>Não se aplica. O programa ainda não atingiu a fase de avaliação da adesão dos membros aos 3 compromissos supracitados.</p>

Fonte: Elaboração Própria

### 3.3.2.2 Cooperação bilateral Rio de Janeiro Maryland

A relação entre os estados do Rio de Janeiro e Maryland é talvez um dos exemplos de paradiplomacia mais antigos da história brasileira. Em 2010, a SSRI recebeu para uma reunião membros de uma instituição denominada Companheiros das Américas. Durante o encontro, a equipe foi informada sobre a existência de um acordo de irmanamento entre os estados supracitados que foi assinado na década de 1960 resultou, principalmente, em intercâmbio de estudantes que envolveu em pouco mais de 10 anos a ida de 450 alunos de ensino médio (300 fluminenses indo pra Maryland, 150 na via inversa) (MARYLANDRIOPARTNERS, 2019).

Cabe ressaltar o contexto político dessa parceria. O Companheiros das Américas (*Partners of America*) foi fundado em 1964 como um componente intercomunitário

(*people-to-people*) da Aliança para o Progresso<sup>38</sup>. O então governador de Maryland J. Millard Tawes foi chamado pelo Departamento de Estado americano para integrar a primeira iniciativa do programa, iniciando uma parceria com o estado fluminense (cuja capital na época, era Niterói). O Rio de Janeiro foi selecionado pelo governo americano devido à suas similaridades com a contraparte estadunidense: a existência da Baía de Guanabara e a Baía de Chesapeake; ambos os estados são banhados pelo oceano atlântico e possuíam significativas atividades pesqueiras; na época, existia um equilíbrio entre as populações urbana e rural dos estados; além da “coincidência geográfica” da proximidade de ambos às capitais nacionais. Após envios de delegações em visitas oficiais o governador americano compareceu à Niterói em 1965. Parcerias em diversas áreas foram estabelecidas sob a tutela dos “Companheiros das Américas no Rio de Janeiro” (MARYLANDRIOPARTNERS, 2019).

A perda de memória institucional e problemas de comunicação são problemas comuns na administração pública brasileira e até aquele momento, a área internacional não tinha informação sobre essa colaboração. Em um levantamento sobre o tema, a SSRI tomou conhecimento sobre projetos envolvendo os dois estados nas áreas de educação e saúde. Na área de educação, continuavam existindo os intercâmbios estudantis, porém focados na academia. Na área de saúde, já estava em andamento uma colaboração entre a Secretaria de Estado de Saúde (SES) e a Universidade de Maryland, para troca de experiências sobre atendimentos de Trauma. O modelo fluminense dos Centros de Trauma foi baseado no americano, especialmente os Centros de Trauma de Baltimore e Miami (SILVEIRA; O'DWYER, 2017). Nesse contexto, a SSRI ajudou a SES na produção de um acordo de cooperação entre a Secretaria e Universidade de Baltimore para capacitação de servidores do Centro de Trauma do Hospital Estadual Alberto Torres, em São Gonçalo.

Responsável pela agenda internacional do governador, a SSRI organizou uma Missão aos Estados Unidos, em 2011, que incluiu, dentre outras cidades, diversas agendas em Maryland. A SSRI “amarrou” os diversos projetos existentes entre os estados em um novo acordo, pontuando os temas de meio ambiente, educação e saúde

---

<sup>38</sup> O Programa Aliança para o Progresso foi um projeto de assistência ao desenvolvimento socioeconômico da América Latina formalizado pela assinatura da Carta de Punta del Este em agosto de 1961. “De acordo com o documento, os países latino-americanos deveriam traçar planos de desenvolvimento e garantir a maior parte dos custos dos programas, cabendo aos EUA o restante. A administração dos fundos norte-americanos competia em sua maior parte USAID”. A proposta fazia parte de uma apolítica externa de “aproximação” dos países latino-americanos em virtude da vitória da Revolução Cubana. Disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/alianca-para-o-progresso-1>> Acesso: 25 de Jul. 2019.

como foco do documento, que foi assinado pelos governadores do Rio e de Maryland durante a Missão de 2011<sup>39</sup>. Resultaram desse acordo duas parcerias de destaque: uma entre a Secretaria de Meio Ambiente do estado do Rio Janeiro e sua contraparte em Maryland para a gestão da baía da Guanabara (Maryland compartilhou sua experiência com a gestão da baía de Chesapeake) e outra entre a Secretaria de Educação com o Condado de Prince George que posteriormente deu origem a Dupla Escola intercultural Brasil-Estados Unidos, em Nova Iguaçu (SALOMÓN et al, 2017).

Durante a visita, a delegação fluminense foi apresentada ao programa de gestão e acompanhamento estatístico da Baía de Chesapeake (o *BayStat*), que rapidamente se tornou foco de interesse da Secretaria de Ambiente (SEA). Às voltas com suas próprias iniciativas para a despoluição da Baía de Guanabara, a SEA identificou a utilidade de entender como Maryland fazia a gestão do programa de despoluição de sua baía e como funcionava os processos de monitoramento e avaliação. Como a implementação de um programa semelhante envolveria custos, a SSRI iniciou negociações com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O resultado dessa atuação foi um acordo de Cooperação Técnica entre o Estado do Rio de Janeiro e o Estado de Maryland, com participação da Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos (*Environmental Protection Agency – US EPA*) para compartilhamento de experiências de governança e programas de gestão das baías de Guanabara e Chesapeake<sup>40</sup>.

Esta carta-convênio [...] entre o Estado do Rio de Janeiro [...] e o Banco Interamericano de Desenvolvimento [...] destina-se a formalizar os termos e as condições para a concessão de uma cooperação técnica não-reembolsável ao Beneficiário [Rio de Janeiro] até o montante de US\$ 1.000.000,00 [...], que será desembolsado a débito dos recursos do Fundo Aquafund BID [...], para financiar a contratação de serviços diferentes de consultoria e a seleção e contratação de consultores necessários para a realização de um projeto de cooperação técnica cujo objetivo é estabelecer uma estrutura de governança e programas de gestão para a Baía de Guanabara [...] (BID, 2014).

O órgão executor do projeto foi a SEA e o recurso foi derivado do Programa de Saneamento Ambiental dos Municípios do Entorno da Baía de Guanabara (PSAM). O PSAM teve início em 2012 e também está sob a tutela da SEA. Além da implantação de sistemas de esgotamento, o programa visa apoiar a elaboração dos planos municipais de saneamento para os municípios do entorno da Baía de Guanabara, contribuindo para sua despoluição. A principal fonte de recursos do programa é proveniente BID – US\$

---

<sup>39</sup> Pedro Spadale. Entrevista concedida à Patrícia Cabral de Oliveira em 23 de julho de 2019.

<sup>40</sup> Idem

451,980 milhões – com a previsão de contrapartidas do governo do estado do Rio de Janeiro no valor de US\$ 187,570 milhões (PSAM, 2019). De acordo com Costa (2017, p. 224) o estado do Rio e o BID mantêm “uma longa parceria nessa área, que remonta aos anos 60 e mais recentemente ao Programa de Despoluição da Baía de Guanabara (PDBG) dos anos 90”. Nesse sentido, “o PSAM representa uma complementação dos programas de saneamento anteriores com construção de novos troncos coletores, redes e estações de tratamento de esgoto que vão atender mais de 300 mil pessoas na região metropolitana do Rio de Janeiro”, evitando o despejo de aproximadamente 2 mil litros de esgoto por segundo in natura na Baía de Guanabara.

Foi no contexto do pré-existente PSAM que a SSRI negociou com o BID os recursos para a cooperação Rio-Maryland sobre o projeto de gestão da Baía. Além do BID e da SEA, integraram as atividades do projeto de Cooperação: a Unidade Executora do Programa de Saneamento Ambiental dos Municípios do Entorno da Baía de Guanabara (UEPSAM); a KCI Technologies Inc. (KCI); a Fundação Brasileira de Desenvolvimento Sustentável (FBDS) e o Centro de Ciências Ambientais da Universidade de Maryland (UMCES), com o apoio e contribuições dos centros de pesquisa e universidades regionais, do Comitê da Região Hidrográfica da Baía de Guanabara e da sociedade civil como um todo. O resultado foi a elaboração do Plano de Recuperação Ambiental (PRA) para a Baía de Guanabara, por meio da criação de um Modelo de Governança legítimo e representativo e de um processo eficaz de gestão de seus ativos socioambientais (Costa, 2017) e do Boletim de Saúde Ambiental da Baía de Guanabara que teve sua primeira edição divulgada no site da Universidade de Maryland<sup>41</sup>. A criação da plataforma online nos moldes do *BayStat* ainda não foi entregue.

Nessa política verifica-se um papel de articulação por parte da SSRI na fase de formulação. Uma vez que o convênio com o BID originou os recursos necessários, já tendo colocado todos os atores envolvidos em contato direto, a SSRI “encerrou” sua participação, realizando apenas um acompanhamento esporádico das ações, especialmente às visitas técnicas do banco. Ao ser indagado se a área participou na fase de implementação, Spadale argumentou, durante a entrevista, que “A implementação do plano é coisa dos técnicos, é muito difícil que a gente (SSRI) se envolva, pode até parecer uma intromissão descabida”<sup>42</sup>. É importante salientar que não foram

---

<sup>41</sup> Disponível em: <<https://www.umces.edu/BoletimdeSa%C3%BAde>> Acesso: 25 de Jul. 2019.

<sup>42</sup> Pedro Spadale. Entrevista concedida à Patrícia Cabral de Oliveira em 23 de julho de 2019.

encontrados indícios da participação da SSRI durante a formulação do PSAM<sup>43</sup>, sua atuação foi constatada apenas no que se refere ao acordo com Maryland e às negociações com o BID para a política de gestão do programa de despoluição da Baía de Guanabara.

**Tabela 10 - Variáveis de pesquisa aplicadas ao Projeto de Cooperação técnica com o BID**

Ambiente de formação ( <i>policy formation</i> )	Ambiente de implementação ( <i>policy implementation</i> )	Ambiente de avaliação ( <i>policy evaluation</i> )
<p>- <b>Agenda:</b> tema entrou na agenda como consequência da Missão à Maryland e do Acordo de Cooperação desse estado com o Rio.</p> <p>- <b>Atores:</b> Governador, SSRI, SEA, BID</p> <p>- <b>Processo decisório:</b> SEA decidiu aderir à “troca de melhores práticas” com Maryland a partir da interlocução feita pela SSRI.</p> <p>- <b>Componente internacional:</b> SSRI, governo do estado de Maryland, BID.</p> <p>- <b>Papel da SSRI:</b> Organização do Acordo de Cooperação Maryland-Rio; apresentação das práticas do estado americano para a SEA; Negociação com o BID para recursos; co-produção/organização da assinatura do convênio com o BID.</p>	<p>- <b>Atores:</b> BID, SEA; UEPSAM; KCI; FBDS UMCES; representantes da sociedade civil</p> <p>- <b>Como se desenvolve sua relação:</b> ação conjunta para a elaboração do PRA.</p> <p>- <b>Como eles participam na implementação da política:</b> Reuniões, eventos, debates e contratação de consultorias.</p> <p>- <b>Componente internacional:</b> BID, KCI, UMCES</p> <p>- <b>Papel da SSRI:</b> acompanhamento esporádico dos produtos desenvolvidos (sem contribuição para seu conteúdo) e acompanhamento de eventuais visitas do BID.</p>	<p>- <b>Atingiu objetivos:</b> em parte</p> <p>- <b>Como participaram na avaliação os atores envolvidos nas duas fases anteriores:</b> nesse caso a avaliação é realizada pelo BID, cabendo à SEA e a UEPSAM passar as informações solicitadas.</p> <p>- <b>Componente internacional:</b> BID</p> <p>- <b>Papel da SSRI:</b> Nenhum</p>

Fonte: Elaboração Própria

Sobre o ambiente de avaliação é importante ressaltar alguns aspectos. O convênio do estado com o BID previa três componentes:

**Componente 1. Estrutura de governança.** Estabelecer uma estrutura de governança para a Baía de Guanabara que se baseará nas estruturas existentes e entidades envolvidas com a gestão da Baía de Guanabara como o Comitê da Baía de Guanabara.

<sup>43</sup> A SSRI teve uma participação na renegociação dos acordos com as instituições financeiras internacionais (inclusive o PSAM) com o aprofundamento da crise do estado. Esse tema será abordado no item 4.3.2.3 sobre o Rio Rural.

**Componente 2. Fortalecimento do marco regulatório.** Fortalecimento do marco regulatório para a Baía de Guanabara tomando como base os instrumentos e programas existentes bem como as responsabilidades das instituições existentes (BID, 2014, anexo 1, p. 3).

Esses componentes foram desdobrados em atividades diversas como mostra o quadro abaixo:

**Tabela 11 - Componentes e orçamentos da cooperação técnica com o BID**

Componente/ Atividade	Descrição	Financiamento BID	Contrapartida	Total US\$
C 1, Atividade 1	Autoridade para a Baía de Guanabara	US\$ 300.000	-	300.000
C 1, Atividade 2	Relatório sobre o estado da Baía de Guanabara	US\$ 250.000	-	250.000
C 1, Atividade 3	Parceria Público Privada	US\$ 120.000	-	120.000
C 1, Atividade 4	Unidade/ Comitê de execução	US\$ 50.000	-	50.000
C 2, Atividade 1	Projeto piloto de áreas úmidas artificiais/Saneamento	US\$ 50.000	US\$50.000	100.000
C 2, Activity 2	Projeto Piloto de gestão de resíduos	US\$ 50.000	US\$50.000	100.000
C 2, Atividade 3	Oficinas Técnicas	US\$ 100.000	US\$50.000	150.000
C 2, Atividade 4	Metas e cronograma do Programa	US\$ 50.000	-	50.000
	Monitoramento e auditoria	US\$ 30.000	-	30.000
TOTAL		US\$1.000.000	US\$150.000	1.150.000

Fonte: BID, 2014, anexo 1, p. 4.

De acordo com o Plano de aquisições publicado no site do BID em março de 2018<sup>44</sup> do componente 1 não foram realizadas as Parcerias Público Privadas e do componente 2 não foram implementados os projetos pilotos (C2, atividades 1 e 2). O Projeto foi dado como encerrado com um valor não utilizado de US\$ 425.000, cumprindo apenas parte dos objetivos estabelecidos.

### 3.3.2.3 RIO RURAL-BIRD

O Programa de Desenvolvimento Rural Sustentável em Microbacias Hidrográficas (RIO RURAL) é uma política pública fluminense executada pela Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária, Pesca e abastecimento do Rio de Janeiro (SEAPPA), por intermédio da Superintendência de Desenvolvimento Sustentável (SDS), com recursos do Banco Mundial / BIRD e do Governo do Estado (SEAPPA, 2009). De acordo com o Manual Operacional do programa, seu objetivo é:

umentar a adoção de abordagens integradas e sustentáveis em sistemas produtivos do setor rural do Estado do Rio de Janeiro, através do apoio a atividades que visam elevar a produtividade e a competitividade agricultura familiar. [...] promover o desenvolvimento sustentável do setor agropecuário

<sup>44</sup>Disponível em: <<https://www.iadb.org/en/project/BR-T1290>> Acesso: 25 de Jul. 2019.

fluminense, utilizando a metodologia de microbacia hidrográfica a fim de identificar e apoiar iniciativas e arranjos locais que possibilitem a construção de um processo evolutivo e contínuo de geração de renda, respeitabilidade ambiental e equidade social, propiciando assim a melhoria da qualidade de vida da sociedade em geral (SEAPPA, 2009).

O programa entrou na agenda do governo devido à percepção da rápida queda de participação do interior do estado na formação no Produto Interno Bruto (PIB) fluminense (de 24,5%, em 1998, para 12,4%, em 2004), devido principalmente à ampliação da exploração do petróleo e de sua cadeia de produção. As regiões Noroeste e Serrana se tornaram foco de grande preocupação do governo por enfrentar um processo de pauperização de um grande contingente de famílias rurais, assim como o êxodo de jovens, pautado pela dificuldade de desenvolvimento nessas regiões. Além disso, “a degradação dos recursos naturais, consequência do modelo de desenvolvimento, tanto rural-agropecuário quanto urbano-industrial ao longo de décadas, resultou numa significativa diminuição da biodiversidade, pondo em risco ecossistemas importantes” (SEAPPA, 2009, p. 10).

Em 2006, teve início o projeto piloto Rio Rural (denominado RIO RURAL – GEF) com apoio do Banco Mundial. Seu objetivo era contribuir para a diminuição das ameaças à biodiversidade, “o aumento dos estoques de carbono na paisagem agrícola e a inversão do processo de degradação das terras em ecossistemas críticos e únicos de importância global da Mata Atlântica do Norte-Noroeste Fluminense” (SEAPPA, 2009, p. 11). Essa primeira fase foi encerrada em 2010 e abrangeu 50 microbacias hidrográficas de 24 municípios onde foram trabalhadas as ideias de desenvolvimento e sustentabilidade nas comunidades rurais, a fim de aliar a conservação ambiental à atividade produtiva dos agricultores (GALLIEZ, 2014).

Em 2009 foi assinado um acordo entre o governo do Estado e o Banco Mundial, o RIO RURAL BIRD, (vigente até 2018) aumentando a abrangência e complementando as estratégias implementadas no programa anterior. Nessa etapa, foi desembolsado o valor de US\$ 39,5 milhões. Em 2013, foi acordado entre o estado e o Banco um valor Adicional ao Rio Rural de US\$ 100 milhões, que ainda está em vigor (COSTA, 2017). Em seu escopo, o projeto busca atender prioritariamente as regiões Norte-Fluminense, Noroeste-Fluminense e Serrana do estado, somando 270 microbacias, envolvendo 59 municípios, abrangendo 64% do total de municípios fluminenses (SEAPPA, 2009).

Ainda que liderado pela SEAPPA (que instituiu uma Secretaria Executiva do Projeto – SEP), o programa possui uma governança complexa que envolve diversos

atores, conforme tabela 11: a EMATER-RIO e PESAGRO-RIO (empresas vinculadas a SEAPPA) “para as atividades de assistência técnica, planejamento territorial, adequação ambiental de estradas, capacitação de beneficiários e pesquisa participativa”; a EMBRAPA Solos (empresa federal) e o INEA, para dar suporte as atividades de monitoramento da água e solo; parcerias com a Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF) e ONGs, como a Fundação SOS - Mata Atlântica e a Conservação Internacional do Brasil (CI) para o monitoramento da biodiversidade; além do apoio de diversas instituições parceiras nos âmbitos federal, estadual e municipal (SEAPPA, 2009, p. 17).

**Tabela 12 - Atores envolvidos na implementação do Rio Rural**

Governo do Estado do Rio de Janeiro	Governo Federal	Demais
SEAPPA	MDA	Grupos e Associações comunitárias
SDS	MAPA	Prefeituras Municipais
PESAGRO –RIO	MI	Conselhos locais, Municipais, regionais e territoriais
EMATER - RIO	EMBRAPA	Comitês de Bacia
DPGE	Banco do Brasil	ONG’s
UENF	FUNASA	SOS Mata Atlântica
SEA	Caixa Econômica Federal	CI Brasil
INEA		OSCIP’s
SESDEC		
SEEDUC		
SEDEIS		
UERJ		

Fonte: SEAPPA, 2009, p. 17

De acordo com Spadale (2019), esse acordo de cooperação técnica tinha o apoio esporádico da SSRI, que entrava em ação apenas quando solicitada e não acompanhava o projeto de perto. Uma das maiores contribuições da área foi a articulação para que o programa tivesse espaço para ser exibido como “boa prática” durante a COP 21, ocasião em que a Secretaria de Agricultura foi convidada pela nrg4sd para coordenar ações voltadas para a agricultura.

O envolvimento mais aprofundado da SSRI com o Rio Rural ocorreu de forma peculiar. Como mencionado anteriormente, com a Lei de Responsabilidade Fiscal os entes subnacionais possuem um limite de endividamento, que é calculado tendo por base a relação receita - dívida. Com o aprofundamento da crise e a queda abrupta das receitas, o limite de endividamento do estado, que até então estava em um patamar



“aceitável” foi rapidamente extrapolado o que “fez com que os programas enfrentassem uma enorme dificuldade de novos desembolsos, pois havia o entendimento de que o desembolso consolida contabilmente a dívida já contratada mas ainda não internalizada” (COSTA, 2017, p. 229). Esse cenário de endividamento era corrente em diversos estados brasileiros (em diferentes escalas) o que levou a União a instituir o Regime de Recuperação Fiscal, através da Lei Complementar nº 159 de 19 de maio de 2017. Nesse ínterim o estado do Rio de Janeiro foi um dos primeiros a negociar seu Plano de Recuperação Fiscal, sendo obrigado a readequar suas dívidas, “após longas e árduas negociações com as instituições internacionais de crédito”, foi preciso reduzir o tamanho dos financiamentos internacionais, “provocando o cancelamento e a readequação em escopo de diversas ações previamente planejadas, o que se traduziu em significativo cancelamento de recursos” (COSTA, 2017, p. 229).

Dessa forma, dentre os diversos financiamentos do estado (Tabela 6, p. 80), os que ainda estavam em vigor, com desembolsos a serem realizados, tiveram que se readequar, inclusive Rio Rural. Muitas Secretarias que lideravam os projetos enfrentaram dificuldades com a readequação. Em virtude disso, a partir de 2015 a SSRI assumiu o trabalho de analisar cada programa junto com as Secretarias, com o intuito de negociar com as entidades financiadoras o mínimo de corte possível (fosse financeiro ou de escopo), integrando a coordenação da revisão da carteira de programas com recursos estrangeiros (SPADALE, 2019).

**Tabela 13 - Quadro resumo da revisão da carteira**

READEQUAÇÃO DOS PROGRAMAS				
EMPRÉSTIMO	BANCO	Valor inicial do empréstimo (US\$)	Cancelamento (US\$)	Novo valor do programa (US\$)
CMJ	BID	\$ 60.000.000	\$ 40.651.297	\$ 19.348.702
PRÓ-GESTÃO II	Banco Mundial	\$ 48.000.000	\$ 40.312.012	\$ 7.687.987
Ad. Rio Rural	Banco Mundial	\$ 100.000.000	\$ 40.000.000	\$ 60.000.000
Ad. PET II	Banco Mundial	\$ 600.000.000	\$ 80.524.211	\$ 519.475.789
PRODETUR	BID	\$ 112.000.000	\$ 31.030.000	\$ 80.970.000
PSAM	BID	\$ 451.980.000	\$ 184.085.000	\$ 267.895.000
<b>TOTAL</b>		<b>\$ 1.371.980.000</b>	<b>\$ 416.602.520</b>	<b>\$ 955.377.478</b>

Fonte: COSTA, 2017, p. 231

Nessa revisão, o CMJ e o PRÓ-GESTÃO II (em vermelho), que não envolviam término de obras ou quitação de bens, não puderam ser prorrogados e foram encerrados na data prevista no estágio em que se encontravam, com expressivas quedas no valor desembolsado. Por sua vez, o Adicional do Rio Rural, o Adicional PET II, o PRODETUR e o PSAM seguiram suas atividades com escopo reduzido e previsão de prorrogação do prazo de execução de suas ações, baseados no cancelamento de recursos (COSTA, 2017).

O Rio Rural é um dos casos em que a SSRI se tornou um ator integrante da política da fase de implementação, devido à necessidade de readequação do programa ao novo cenário financeiro do estado, ajudando a mensurar o que já estava em andamento, para que as futuras ações estivessem dentro do novo valor disponível.

Apesar dos problemas, o Rio Rural teve um desempenho acima do esperado: a projeção do público beneficiado foi de aproximadamente 35 mil famílias rurais e 160 mil hectares, ao passo que o programa atingiu 37.172 e 223.152 hectares<sup>45</sup> tendo sua performance considerada moderadamente satisfatória pelo Banco Mundial (BIRD, 2019).

**Tabela 14 - Variáveis de pesquisa aplicadas ao Rio Rural**

Ambiente de formação ( <i>policy formation</i> )	Ambiente de implementação ( <i>policy implementation</i> )	Ambiente de avaliação ( <i>policy evaluation</i> )
<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Agenda:</b> tema entrou na agenda através da necessidade de desenvolver as regiões rurais de forma sustentável.</li> <li>- <b>Atores:</b> SEAPPA</li> <li>- <b>Processo decisório:</b> não foram encontrados dados.</li> <li>- <b>Componente internacional:</b> Banco Mundial</li> <li>- <b>Papel da SSRI:</b> Nenhum</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Atores:</b> vide tabela 18, com atuação da SSRI na reformulação.</li> <li>- <b>Como se desenvolve sua relação:</b> ação conjunta para implementar os diversos aspectos do programa.</li> <li>- <b>Como eles participam na implementação da política:</b> implementação desenvolvida em quatro níveis: central, regional, municipal e local (nas microbacias), através de instâncias executivas e consultivas.</li> <li>- <b>Componente internacional:</b> Banco Mundial, SSRI.</li> <li>- <b>Papel da SSRI:</b> articulação junto à SEAPPA, ao governo federal e ao Banco Mundial para readequação do programa à cortes orçamentários.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Atingiu objetivos:</b> sim. Desempenho considerado moderadamente satisfatório.</li> <li>- <b>Como participaram na avaliação os atores envolvidos nas duas fases anteriores:</b> SEAPPA envia os dados para o Banco Mundial.</li> <li>- <b>Componente internacional:</b> BID</li> <li>- <b>Papel da SSRI:</b> nenhum</li> </ul>

Fonte: Elaboração Própria

<sup>45</sup> Disponível em: <<http://projects.worldbank.org/P101508/rio-de-janeiro-sustainable-rural-development-project?lang=pt&tab=results>> Acesso: 26 de Jul. 2019.

### 3.3.3 Exporta Rio

Pautados na missão de atuar na atração de investimentos estrangeiros e na promoção do comércio exterior os gestores da SSRI elaboraram, em 2012, um ambicioso programa denominado Rio Global. Seus objetivos eram: 1) reposicionar a imagem do Estado do Rio de Janeiro, consolidando uma visão de centro global de negócios; 2) promover a competitividade das empresas fluminenses; 3) promover as exportações de produtos e serviços fluminenses; 4) promover e apoiar a internacionalização de empresas fluminenses.

O Rio Global entrou na agenda do governo em virtude do momento de grande visibilidade internacional, alavancado pelas grandes descobertas petrolíferas e pelo calendário de megaeventos internacionais que a capital fluminense sediaria. Durante uma reunião com o BID, o governador chegou a apoiar o programa e iniciar tratativas para a captação de recursos para sua implementação, que também contava com a aprovação dos Secretários da Casa Civil e de Desenvolvimento Econômico (SPADALE, 2019). É importante salientar que o BID possui um histórico de apoiar projetos com foco em exportação, “analisando e recomendando políticas públicas em promoção de exportações, atração de investimentos e abertura comercial e facilitação” (BIDb, 2019).

Trabalhando com uma projeção de orçamento de US\$ 14 milhões (que seriam captados junto ao BID), o Rio Global tinha como iniciativas: a formulação de uma estratégia abrangente de marketing internacional visando a gerir a marca Rio; utilização da Copa do Mundo de 2014 e a visibilidade que acompanha o evento como plataforma para reposicionar a imagem do Rio de Janeiro no exterior, como um estado voltado para negócios; criação de um prêmio para os melhores exportadores e investidores fluminenses; e a criação de Representações Fluminenses no Exterior (Unidades de Negócios)<sup>46</sup>. Mesmo sendo um programa bem estruturado e com negociações de orçamento já em andamento, por decisões políticas, o Rio Global não chegou a ser implementado.

Em 2015, buscando aproveitar mais uma vez a janela de visibilidade dos grandes eventos (dessa vez, dos Jogos Olímpicos), o Rio Global foi reformulado buscando aprovação para uma política mais simples, sem custos financeiros para o estado. Nesse contexto, foi desenhado o programa estadual de exportações, Exporta Rio, composto por seis iniciativas que pretendiam abarcar desde a construção de materiais de

---

<sup>46</sup> Documentação interna da SSRI.

inteligência comercial ao atendimento à micro, pequenos e médios exportadores em parceria com instituições – estaduais e nacionais – que lidam com o comércio exterior (SPADALE, 2017). O objetivo do programa era “integrar as principais instituições relacionadas ao comércio exterior em um conjunto de iniciativas com o principal objetivo de oferecer suporte as micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) para que elas possam ter mais conhecimentos e oportunidades de acesso ao mercado internacional”<sup>47</sup>. A partir dos setores estratégicos elencados pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SEDEIS) foram delimitados como setores prioritários para atuação: alimentos e bebidas, economia criativa, moda, rochas ornamentais e tecnologia da informação e comunicação.

Para cumprir seu objetivo o Exporta Rio seria composto por seis projetos, dois dos quais (PNCE e PEIEX) já estavam em andamento no estado por serem iniciativas do Governo Federal. Resumidamente, os projetos são<sup>48</sup>:

- **Central de Atendimento ao Exportador:** criação de um espaço capaz de agregar instituições de comércio exterior, com o intuito de orientar, sanar dúvidas e apresentar ferramentas e soluções, tanto para os exportadores, como para os empresários fluminenses que têm interesse em exportar.
- **Rede de Inteligência Comercial:** uma parceria entre as instituições que já produzem de conteúdos de inteligência voltados para o comércio exterior, com o objetivo de identificar oportunidades e obstáculos às exportações fluminenses (atuando de forma conjunta essas instituições poderiam focar nos *gaps* de informação e evitar produção concomitante de materiais que priorizam os mesmos setores e mercados internacionais, gerando esforços duplicados)
- **Marca *Made in Rio*:** baseado na marca “Feito no Rio” da Secretaria de Agricultura, o *Made in Rio* objetiva divulgar os produtos e serviços de origem fluminense através da utilização de uma marca que remeta ao Rio de Janeiro, dando mais visibilidade a micro, pequenos e médios empresários, além de incentivá-los à exportação.
- **Portal Exporta Rio:** criação de um site de referência com todas as informações necessárias para as empresas que já são exportadoras ou que desejam iniciar o seu processo de internacionalização.

---

<sup>47</sup> Programa Exporta Rio. Documentação interna da SSRI.

<sup>48</sup> Idem.

- **Plano Nacional de Cultura Exportadora (PNCE):** programa do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) que busca por meio da capacitação de gestores públicos, empresários e profissionais de comércio exterior, através do desenvolvimento e difusão da cultura exportadora nos estados.
- **Projeto de Extensão Industrial Exportadora (PEIEX):** iniciativa da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil) e tem por objetivo incrementar a competitividade sustentável e promover a cultura exportadora por meio da implementação de melhorias gerenciais e inovações tecnológicas nas empresas. Sua execução é feita pelos Núcleos Operacionais do Projeto (NO), estabelecidos através de assinatura de convênio entre a Apex-Brasil e instituições de ensino/pesquisa ou centros tecnológicos

A formulação do programa foi realizada pela equipe da SSRI (Subsecretário, Assessor Especial, Assessoras de Comércio e Investimentos e a Assistente de Relações Internacionais), com base no Rio Global e em uma série de benchmarkings sobre iniciativas internacionais semelhantes. Para desenhá-lo, foram utilizadas metodologias de gerenciamento de projetos. Todos os projetos foram formulados em estreita articulação com instituições parceiras que já haviam aderido às iniciativas se comprometendo com a implementação sem maiores custos financeiros, através de um esforço conjunto para a cessão de espaços ociosos e até mesmo “empréstimo” de funcionários por períodos pré-determinados.

O primeiro passo para a implementação foi buscar aprovação do Secretário da Casa Civil e o apoio da Secretaria de Desenvolvimento Econômico<sup>49</sup>, para só então apresentar o programa para o Governador como uma iniciativa que seria implementada conjuntamente. Apesar de ter recebido algumas aprovações prévias, com o agravamento da crise, que levou o estado a ter, inclusive, problemas para fechar a folha de pagamentos, o programa saiu da agenda governamental que decidiu que não era hora de lançá-lo, sendo “engavetado” aguardando uma nova janela de oportunidade para entrar na agenda.

O Rio Global/Exporta Rio, em qualquer uma de suas versões, seria a primeira política pública formulada e implementada pela SSRI, rompendo com a tradição de

---

<sup>49</sup> Em 2016 essas Secretarias foram fundidas, tronando-se uma só.

articuladora e passando a liderar um programa de grande porte. A facilidade com que entra e sai da agenda de interesse governamental mostra que essas áreas ainda não estão entre as prioridades, mesmo se tratando de iniciativas que corroboravam com a política internacional do governo e com as competências da SSRI.

**Tabela 15 - Variáveis de pesquisa aplicadas ao Exporta Rio**

Ambiente de formação ( <i>policy formation</i> )	Ambiente de implementação ( <i>policy implementation</i> )	Ambiente de avaliação ( <i>policy evaluation</i> )
<p>- <b>Agenda:</b> tema entrou na agenda na esteira dos grandes eventos.</p> <p>- <b>Atores:</b> SSRI</p> <p>- <b>Processo decisório:</b> SSRI formula, mas precisa de autorização do Secretário da Casa Civil, do governador e da chancela da Secretaria de desenvolvimento econômico.</p> <p>- <b>Componente internacional:</b> SSRI/BID</p> <p>- <b>Papel da SSRI:</b> formuladora da política.</p>	<p>Não se aplica. Exceto pelo PNCE e pelo PEIEX que são iniciativas do Governo Federal implementadas com suporte da SSRI, o Programa não foi implementado.</p>	<p>Não se aplica. Não chegou na fase de avaliação.</p>

Fonte: Elaboração Própria

### 3.3.4 Dupla Escola Intercultural

O Programa Dupla Escola surgiu com o objetivo de tornar as escolas públicas do Governo do estado do Rio de Janeiro em escolas de ensino integral. Seus primórdios remontam à promulgação da Lei nº11.079/2004 que permite a contratação das parcerias público-privadas, mediante a qual uma empresa passa a “assumir os riscos inerentes à construção, operação e manutenção de uma determinada obra de interesse do Estado, sendo por ele remunerado periodicamente de acordo com o seu desempenho no período”. No estado do Rio essa ação se traduziu na promulgação da Lei nº 5.068/2007 instituiu o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas (PROPAR), que permitiu dois anos depois a criação do Dupla-Escola pela Secretaria de Educação (SEEDUC) em conjunto com a Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SEDEIS) (PEREIRA, 2015, p.3).

A projeto inaugural foi a parceria com o Instituto Oi Futuro, criando o Núcleo Avançado em Educação (NAVE), no Colégio José Leite Lopes junto, localizado na Tijuca, bairro da Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro. No mesmo ano, juntamente com a Secretaria de Agricultura, Pecuária, Pesca e Abastecimento (SEAPPA), a SEEDUC firmou uma parceria com o Grupo Pão de Açúcar (GPA) e a Cooperativa Central de Leite (CCPL), para a criação do Núcleo Avançado em Tecnologia de Alimentos e Gestão do Cooperativismo (NATA), no Colégio Comendador Valentim dos Santos Diniz, localizado no bairro Colubandê, em São Gonçalo. Em 2011, foi a vez da parceria com a empresa Thyssenkrupp CSA, visando à formação de técnicos em administração, no colégio Erich Walter Heine, em Santa Cruz, bairro da zona oeste do Rio de Janeiro (PEREIRA, 2015, p.3).

A partir do que foi considerado um sucesso pela administração pública, a SEEDUC realizou uma pesquisa junto aos alunos da rede estadual de educação, ocasião em que 51% dos alunos pesquisados revelou interesse em ter acesso a cursos profissionalizantes e que a escola fosse voltada especialmente para o mercado de trabalho, ao passo que 47% manifestou interesse que suas escolas fizessem parcerias com empresas privadas para que eles tivessem acesso a possíveis estágios nestas mesmas empresas<sup>50</sup>. De posse desses dados, a SEEDUC lançou, em 2012, o Programa Dupla Escola, uma política pública de educação que tem como principal objetivo a criação de “colégios de excelência na rede de ensino estadual, em regime de horário integral, promovendo a integração do currículo às propostas inovadoras nos eixos profissional, vocacional e intercultural” (ARAÚJO, 2015, p.31).

Desde então, se multiplicaram as Duplas Escolas denominadas vocacionais: voltadas para o mercado de trabalho, através da parceria da Secretaria de Educação com uma ou mais empresas que a apoiam financeiramente. A SEEDUC fica responsável pelo currículo básico e o parceiro privado pela especificação técnica, fornecendo aulas em período integral. Para efeito de ilustração, algumas empresas parceiras são: Embratel, Instituto Grupo Pão de Açúcar, Lojas Americanas, Instituto Ayrton Senna, Thyssen Krupp, OI Futuro, PSA Peugeot Citroën, Lafarge, Eletrobrás, SENAC, SENAI-RJ e Sistema FIRJAN.

O Dupla Escola já estava em fase de implementação quando a área internacional passou a compor o grupo de atores envolvidos com essa política. A SSRI tem entre suas

---

<sup>50</sup> Documentação interna da SSRI, dados fornecidos pela SEEDUC.

práticas um esforço para que outros órgãos da Administração pública tomem conhecimento de sua existência e possam demandá-la. Entrementes, foi realizada uma reunião de apresentação institucional para a SEEDUC, que aproveitou a ocasião para difundir o Dupla Escola. A partir desse momento, a SSRI se colocou à disposição para apoiar o projeto buscando parcerias internacionais e, para este fim, sua estratégia foi acionar os consulados creditados no Rio, apresentando o programa (SPADALE, 2019). Dessa forma foram criadas as escolas interculturais bilíngues, no mesmo formato integral, que além da base nacional curricular, contam com exposição à cultura e aulas dos idiomas dos países parceiros.

Algumas parcerias foram firmadas no bojo de Missões internacionais da SEEDUC, organizadas (e acompanhadas) pela SSRI. Foi o caso da Dupla Escola Brasil-Estados Unidos, efeito do acordo de cooperação Rio-Maryland. Em 2012, uma delegação fluminense semelhante foi à Coreia do Sul e a China visitando, entre outras instituições, o Ministério da Educação da Coreia do Sul, o Ministério da Educação da China, a Prefeitura de Pequim, assim como algumas escolas coreanas e chinesas para conhecer os sistemas educacionais de ambos os países. Essa missão configurou o início das tratativas que deram origem a Dupla Escola Brasil-China e ao projeto-piloto para a implantação da Dupla Escola Brasil-Coreia. Outro exemplo similar, foi a visita oficial a Istambul (Turquia), para conhecer as políticas educacionais locais, que resultou na inauguração, em 2016, da Dupla Escola Brasil-Turquia em Duque de Caxias (CASIMIRO, 2017).

Ao contrário das escolas vocacionais, as interculturais não contam com apoio financeiro. A parceria internacional é baseada no intercâmbio de profissionais, no suporte ao desenvolvimento da grade curricular, doação de livros e materiais. (SPADALE, 2019). Cinco Duplas Escolas interculturais foram desenvolvidas com a participação da SSRI: Brasil- França (CIEP 449, Governador Leonel de Moura Brizola, em Charitas, Niterói); Brasil-China, (CE Matemático Joaquim Gomes de Sousa, no mesmo bairro); Brasil-Estados Unidos (CIEP 117, Carlos Drummond de Andrade, em Nova Iguaçu); Brasil-Espanha (CE Hispano Brasileiro João Cabral de Melo Neto, no Méier); e Brasil-Turquia, (CIEP 218 Ministro Hermes Lima, Jardim Gramacho, Duque de Caxias). Há ainda os projetos-pilotos, nos quais a SEEDUC verifica se há o interesse dos parceiros e da comunidade pedagógica para a implementação, no futuro, de uma nova Dupla Escola. Estão em andamento os projetos-pilotos em parceria com Coreia do Sul, Japão, Itália, Catar e Alemanha (CASIMIRO, 2017).



Apesar de existirem indícios de benefícios do programa, não foram encontrados dados suficientes sobre o cumprimento dos seus objetivos ou sobre a avaliação do programa<sup>51</sup>. Uma das críticas correntes é que o número de Duplas Escolas é muito pequeno se comparado com a quantidade de unidades escolares estaduais. Outro problema é demanda mais alta do que a capacidade das escolas, o que leva os alunos a serem selecionados por um processo seletivo para preenchimento das vagas, “sendo 95% destinadas a estudantes oriundos de escolas públicas ou alunos matriculados com bolsa integral na rede privada, ficando os 5% das vagas restantes para alunos da rede privada” (ARAÚJO, 2015, p.31). Por outro lado, um exemplo de êxito, é a escola Brasil-China que oferece aulas de mandarim, inglês e matemática e está entre as 20 melhores escolas do estado (incluindo instituições privadas). Em seu primeiro ano de funcionamento, a escola enviou três alunos para representar o Brasil na 8ª edição do campeonato internacional *Chinese Bridge*<sup>52</sup> e nos últimos anos aprovou seis alunos para a Universidade Normal de Hebei<sup>53</sup>.

**Tabela 16 - Variáveis de pesquisa aplicadas ao Dupla Escola Intercultural**

Ambiente de formação ( <i>policy formation</i> )	Ambiente de implementação ( <i>policy implementation</i> )	Ambiente de avaliação ( <i>policy evaluation</i> )
<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Agenda:</b> tema entrou na agenda a partir da promulgação de leis permitindo PPPs.</li> <li>- <b>Atores:</b> majoritariamente SEEDUC, com contribuição da SEDEIS e da SEAPPA.</li> <li>- <b>Processo decisório:</b> A SEEDUC decidiu implementar a política com base no sucesso dos primeiros projetos.</li> <li>- <b>Componente internacional:</b> <b>nenhum</b></li> <li>- <b>Papel da SSRI:</b> <b>nenhum</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Atores:</b> SEEDUC, SEDEIS, SEAPPA, SSRI, instituições privadas e governos internacionais parceiros</li> <li>- <b>Como se desenvolve sua relação:</b> parceria para desenvolvimento das escolas.</li> <li>- <b>Como eles participam na implementação da política:</b> parceria com o desenvolvimento do currículo escolar e aporte financeiro e/ou técnico.</li> <li>- <b>Componente internacional:</b> instituições representantes dos governos parceiros (consulados na maioria dos casos); SSRI.</li> <li>- <b>Papel da SSRI:</b> interlocução na busca de parceiros internacionais; suporte no desenvolvimento dos convênios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Atingiu objetivos:</b> dados insuficientes</li> <li>- <b>Como participaram na avaliação os atores envolvidos nas duas fases anteriores:</b> a avaliação é feita pela SEEDUC e passada para as instituições parceiras.</li> <li>- <b>Componente internacional:</b> <b>nenhum</b></li> <li>- <b>Papel da SSRI:</b> <b>nenhum</b></li> </ul>

Fonte: Elaboração Própria

<sup>51</sup> O levantamento de dados foi dificultado devido ao período de adaptação da nova gestão do governo do Estado. Diversos órgãos mudaram de local e telefone e todos os sites do governo do estado foram tirados do ar (inclusive o da SEEDUC, <http://www.rj.gov.br/web/seeduc>). Os novos endereços eletrônicos ainda estão em processo de estruturação.

<sup>52</sup> Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/internacional/exibeconteudo?article-id=2610294>> Acesso: 07 de nov. 2018.

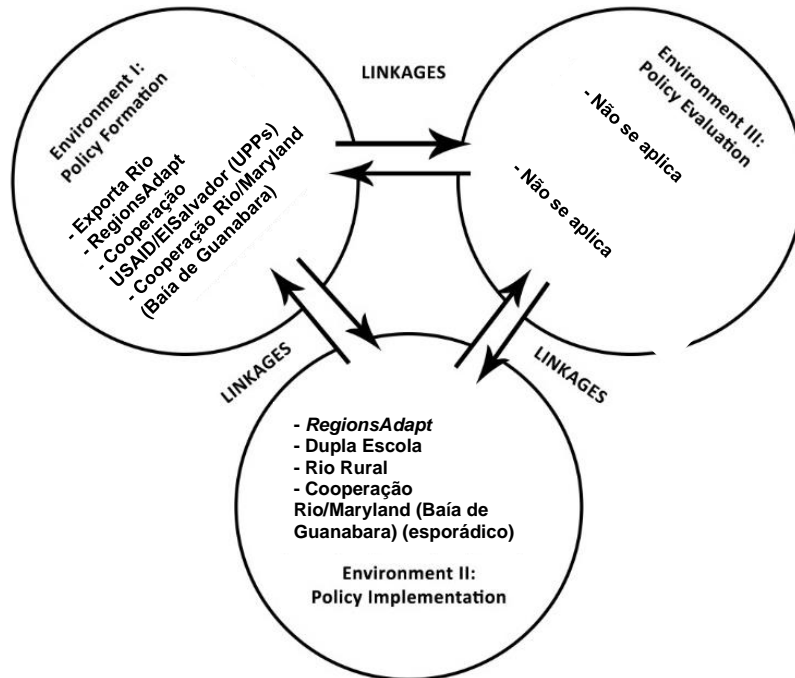
<sup>53</sup> Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/colégio-estadual-em-niteroi-ja-mandou-seis-alunos-para-universidades-chinesas-23048459>> Acesso: 07 de nov. 2018.

### 3.3.5 Considerações sobre os estudos de caso

A partir do apresentado, verifica-se que são poucos os casos em que a SSRI se propôs a formular e executar uma política pública por conta própria (*Exporta Rio e Regions Adapt*), e mesmo quando o setor tomou essa iniciativa, nem sempre foi possível fazer o tema entrar na agenda dos tomadores de decisão. No entanto, a área vem desempenhando um papel de suporte em políticas de outros órgãos da administração estadual.

Em todos os casos estudados há outro componente internacional além da SSRI, sejam governos estrangeiros ou organizações internacionais transgovernamentais. Em relação à aplicação das variáveis nos ambientes propostos por Nakamura e Smallwood (1980) é possível observar que a estrutura paradiplomática fluminense esteve presente de forma mais ativa durante o ambiente de formação, em especial, atuando como interlocutora entre os atores públicos e as instituições e governos internacionais em busca de parcerias técnico-financeiras. Em termos de processo decisório, normalmente as políticas já existem e integram a agenda governamental, e a SSRI é demandada ou oferece suporte para a Secretaria de origem. Uma vez alcançado esse objetivo, verificou-se certo distanciamento no ambiente de implementação, que, apesar de aparecer em quatro casos, não há um envolvimento acentuado da área nas atividades de execução da política, atendo-se a manutenção das parcerias. A exceção foi o *RegionsAdapt* que, por ser iniciativa própria, contou com uma participação ativa da SSRI em sua implementação junto ao nrg4sd. Ficou claro ainda que a área não integra a fase de avaliação. É possível acompanhar as fases em que a SSRI se envolveu em cada política estudada no esquema abaixo:

**Figura 8- Participação da SSRI nas etapas do processo decisório**



Fonte: Elaboração própria a partir de Nakamura e Smallwood (1980).

Alicerçado nos dados apresentados, é possível inferir que ao praticar sua principal atribuição, ou seja, de executora das ações do estado no plano internacional, a SSRI acabou contribuindo, ainda que de forma embrionária para políticas públicas nas áreas de meio ambiente, educação e segurança, especialmente no que tange ao momento de formação. Não obstante, seu protagonismo na concepção da transferência internacional de uma política pública é um adendo interessante no recente papel assumido pelo Brasil de “exportador” de políticas (FARIA, 2018), ofertando certo destaque ao Rio de Janeiro nesse âmbito. Apesar disso, sua atuação é limitada em decorrência de diversos fatores: o perfil “internacional” do governador; o contexto político-econômico local (que pode tanto incentivar à busca de soluções no exterior, quanto ao estrangulamento de iniciativas existentes); o interesse de outros órgãos da administração estadual obter parcerias estrangeiras ou internacionalizar suas políticas; a dificuldade de levar temas “puramente” internacionais (como exportações) para a agenda governamental; e ao fato de sua atuação estar amplamente voltada para a interlocução e suporte institucional.

#### **4 - CONSIDERAÇÕES FINAIS**

No Brasil, o campo internacional seguiu a tendência de descentralização de responsabilidades, em diversas áreas, proveniente da Constituição de 1988 (ARRETCHE, 2002) e já se faz presente em todos os estados do país. Ainda que restringida pela mudança de governo, a paradiplomacia tem se configurado como uma nova forma de negociar e representar os interesses de estados e municípios em âmbito internacional. É uma nova atividade diplomática, que se soma à diplomacia tradicional, gerida pelo MRE, e que tem o potencial de ampliar a representação de interesses no campo da política externa e trazer benefícios financeiros, comerciais, turísticos, políticos e sociais para os entes federados e a sociedade. Se bem coordenada, pode propiciar ganhos múltiplos, convergindo os interesses estaduais e/ou municipais com as prioridades nacionais.

Procurando mensurar os resultados e limites dessa atuação, a presente dissertação se propôs avançar o estudo da paradiplomacia, especificamente do estado do Rio de Janeiro, no período de existência da Subsecretaria de Relações Internacionais (2007 a 2018) buscando compreender os processos decisórios das políticas públicas que envolvem a participação da área internacional, assim como os desdobramentos dessa atuação. Para a melhor compreensão do fenômeno, partiu-se da constatação da necessidade de uma “Análise da Paradiplomacia” que leve em consideração a natureza do agente, o cenário doméstico e o internacional, sem perder de vista a interseção entre a Análise de Política Externa e a Análise de Políticas Públicas. Isso porque uma política externa levada à cabo por um ente federativo, precisa ter em conta sua natureza subnacional, suas motivações, interesses, agendas, ambiente político local, nacional e internacional.

Dentro da Análise de Política externa, foi utilizada a perspectiva teórica da Interdependência Complexa (KEOHANE E NYE, 2012) destacando-se os aspectos teóricos voltados para o reconhecimento dos diversos atores nas relações internacionais, a existência de múltiplos canais de interação, a crescente importância dos outros temas, assim como os conceitos de sensibilidade e vulnerabilidade que também podem ser percebidos no nível subnacional. A existência dos múltiplos canais de interação ficou clara em todas as políticas analisadas: em nenhum momento o estado do Rio de Janeiro dependeu da União para entrar em contato com outros atores internacionais, sejam outras regiões, países ou organizações internacionais. A chancela do governo central só

se faz obrigatória quando são contraídos empréstimos de instituições estrangeiras. Além disso, a despeito dos problemas internos, o estado se mostrou sensível e vulnerável à queda do valor de seu principal produto exportado: o petróleo. A diminuição das receitas proveniente desse acontecimento influenciou praticamente todas as políticas públicas estudadas, seja por necessidade de readequação, falta de verba ou mesmo pelo encerramento da “janela de oportunidade” para entrar na agenda dos tomadores de decisões. Na esteira dos novos temas, desenvolvimento sustentável e mitigação/adaptação climática estão na ordem do dia, ultrapassando as fronteiras nacionais, gerando uma ideia de “responsabilidade” também em unidades subnacionais, motivo que levou a SSRI a formular o *RegionsAdapt*.

No âmbito da Análise de Políticas Públicas, foi selecionada a contribuição de Nakamura & Smallwood (1980), a fim de demonstrar que o processo decisório é dinâmico e composto por estágios, que a participação numa política pública não se dá apenas na etapa de formulação, mas também em outras fases do processo. Não se pretendia aqui realizar uma análise profunda sobre a razão de ser ou sobre a efetividade das políticas públicas selecionadas, apenas compreender o papel desempenhado pela área internacional em tais políticas.

Nesse sentido, foram selecionadas seis políticas com participação da área: a Cooperação trilateral Rio de Janeiro - El Salvador - USAID; três iniciativas em sustentabilidade (o *RegionsAdapt*, a Cooperação bilateral Rio de Janeiro-Maryland e o Rio Rural); o Exporta Rio e o Dupla Escola. Os estudos de caso foram imprescindíveis para responder à pergunta inicial que esse trabalho se propunha a esclarecer: de que maneira a atuação internacional do estado do Rio de Janeiro, por meio da Subsecretaria de Relações Internacionais, contribuiu para a formulação e a implementação de políticas públicas no período de 2007 a 2018. Constatou-se que a SSRI está muito mais presente na formulação, do que na implementação de políticas públicas, surgindo como um ator que trabalha em consonância com os interesses de outros órgãos públicos, buscando melhores práticas, parcerias e financiamentos internacionais. Apesar do engajamento nesse primeiro momento, observa-se um afastamento da área na fase de implementação que, de modo geral, fica à cargo da unidade executora. Apesar de ter aparecido na fase de implementação em quatro casos, a participação da área internacional nesse momento é de teor similar ao do ambiente de formulação, voltado para a criação de parcerias, não se envolvendo de forma mais aprofundada nas atividades de execução da política. Os processos decisórios das políticas normalmente integram a secretaria executora e/ou são

provenientes de temas que já estavam na agenda governamental (seja através de uma legislação prévia, ou por ser um tema estratégico para o estado/tomadores de decisão).

A hipótese de que a atuação internacional do estado do Rio de Janeiro tem contribuído para a implementação de políticas públicas no plano doméstico por meio de parcerias de cooperação técnica, promoção de exportações, atração de investimentos e captação de recursos estrangeiros, se confirmou apenas em parte. Se por um lado, a SSRI trabalha ativamente com esses quatro temas, por outro, sua contribuição para a implementação de políticas públicas provou-se muito incipiente.

Em relação às variáveis adotadas constatou-se que todas as políticas estudadas possuíam um componente internacional além da SSRI (sejam governos e redes nacionais/regionais ou instituições de fomento/financiamento). A SSRI aparece no ambiente de formação em quatro, das seis iniciativas. As exceções são o Rio Rural e o Dupla Escola, políticas em que a área se envolveu já no ambiente de implementação. Porém em ambos os projetos existiram processos de reformulação durante essa etapa (para contração de escopo, no caso do Rio Rural, e para sua ampliação, no caso da criação das escolas interculturais) corroborando com o argumento de Nakamura e Smallwood (1980) de que o ciclo de políticas públicas não é hierárquico e que as decisões políticas podem ser reformuladas em outras etapas fora do ambiente de formação. Além desses dois casos, a SSRI apareceu nessa fase na Cooperação com Maryland e o BID para a Baía de Guanabara, acompanhando “de longe” o progresso do projeto; e no *RegionsAdapt* onde desempenhou uma participação ativa, tanto no ambiente de formação, quanto de implementação por ser um projeto criado pela área.

Os chamados “atores intermediários” estão claramente presentes em alguns casos (como a Universidade de Maryland, o Banco Mundial e as empresas/governos internacionais integrantes do Dupla Escola) e possuem uma capacidade de influência considerável em relação aos tomadores de decisão. Em nenhum dos casos a área internacional participou da avaliação, que, quando ocorre, fica à cargo da Secretaria executora ou da instituição internacional conveniada. Sobre esse ambiente, ficou claro durante a entrevista de Spadale que há uma preocupação da SSRI em não “ultrapassar” os limites do suporte, adentrando temas e etapas que estão fora da sua *expertise*.

A área internacional do estado do Rio de Janeiro possui uma história de mais de 30 anos, resistindo às trocas de governo, ainda que com status e escopos de trabalho diferentes. Durante os 11 anos de existência da Subsecretaria de Relações Internacionais, raras foram as vezes que o setor se engajou na formulação de uma

política pública própria, desempenhando, na grande maioria dos casos, o papel primário de sua existência: “planejar, coordenar, integrar, articular e executar as ações do Governo do Estado do Rio de Janeiro no plano internacional, em parceria com as Secretarias de Estado e demais órgãos da administração estadual, do governo federal, das prefeituras e entidades do setor privado”. Conclui-se que, até o momento, seu impacto nas políticas públicas e, por conseguinte, no desenvolvimento econômico do estado é relativamente embrionário, mas possui espaço para se desenvolver.

## 5 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABEND, Celia. Nas comunidades pacificadas, o mercado integra. **Revista Economia Rio**. Ano 1, edição 4, dezembro, 2014.

AGUIRRE, Inãkin. *Making sense of paradiplomacy? An intertextual enquiry about a concept in search of a definition*, *Regional & Federal Studies*, 9:1, 1999, p.185-209.

AIRES, Renan Felinto de Farias [et al]. **Benchmarking de escolas de governo do brasil**: proposta de melhoria para a escola de serviço público do Estado da Paraíba – ESPEP. *Revista Eletrônica Sistemas e Gestão*. Volume 7, Número 4, 2012, pp. 570-583

AITA, Diogo. A Assessoria de Relações Institucionais. In: SALOMÓN, Mónica e outros. **Paradiplomacia do Estado do Rio de Janeiro - 2007-2017**: teoria e prática. Imprensa Oficial, Niterói, 2017.

ALDECOU, F.; KEATING, M. (Eds.) *Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments*. London/Portland, OR: Frank Class, 1999.

ALDEN, Chris; ARAN, Amnon. *Foreign Policy Analysis*. Routledge, New York, 2012.

ALLISON, Graham T; ZELIKOW, Philip. *Essence of decision: explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Longman, 1999.

ALMEIDA, Felipe Cordeiro. *Os governos locais brasileiros e o Mercosul: a influência da paradiplomacia na agenda de integração regional*. 162f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - IREL/Unb, Brasília

ALMEIDA, Jordênia Adelaide de. **A política externa dos entes federados**: uma análise dos períodos de Fernando Henrique Cardoso a Lula (1995-2010), 2012.

AL-RODHAN, N.R.F.; STOUDEMANN, G. **Definitions of globalization**: a comprehensive overview and a proposed definition. Genebra, Genebre Centre for Security Policy, mimeo, 2006. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.472.4772&rep=rep1&type=pdf>> Acesso em 07 de jul. 2019.

ALVARENGA, Darlan; TREVIZAN, Karina. **Por que o preço do petróleo caiu tanto?** Veja perguntas e respostas. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/mercados/noticia/2016/01/por-que-o-preco-do-petroleo-caiu-tanto-veja-perguntas-e-respostas.html>> Acesso: 06 de jul. 2019.

ANP, 2018. **Boletim da Produção de Petróleo e Gás Natural**. Disponível em: <[http://www.anp.gov.br/images/publicacoes/boletins-anp/Boletim\\_Mensal-Producao\\_Petroleo\\_Gas\\_Natural/Boletim-Producao\\_fevereiro-2018.pdf](http://www.anp.gov.br/images/publicacoes/boletins-anp/Boletim_Mensal-Producao_Petroleo_Gas_Natural/Boletim-Producao_fevereiro-2018.pdf)> Acesso: 06 de jul. 2019.



APRIGIO, André. **Paradiplomacia e interdependência**: as cidades como atores internacionais. Rio de Janeiro, Editora Gramma, 2016.

ARAÚJO, Alex Macedo. **Dinâmica do federalismo brasileiro e guerra fiscal**. Dissertação de mestrado. USP, 2009.

ARAÚJO; Aline Gomes Medeiros de. **Ensino Médio integrado**: um olhar para a implementação de um projeto piloto com foco no desenvolvimento de competências socioemocionais por meio de uma parceria público-privada. Dissertação para o Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação Pública, da Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora. 2015.

ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelos de análise das políticas públicas. **Revista Sociologia, Problemas e Práticas** [Online], n° 83, 2017. Disponível em: <<http://spp.revues.org/2662>>. Acesso: 11 de Jul. 2019.

ARRETCHE, Marta. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 14, n° 40. Junho, 1999.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas Políticas Sociais. **Revista Educação e Sociedade**. Campinas, v.23, n.80, setembro/2002.

ARRETCHE, Marta. **Mitos da descentralização**: Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? ANPOCS, 2013. Disponível em: <[http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_31/rbcs31\\_03](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03)> Acesso: 26 out.2018.

ARRIGHI, Giovanni. **Globalization, State Sovereignty, and the ‘Endless’ Accumulation of Capital**. Paper apresentado na Conferência “States and Sovereignty in World Economy”, Universidade da Califórnia, Irvine, Fevereiro de 1997.

BARCELOS. Joana Parreiras. **A ação externa das unidades subnacionais**: Um estudo da atuação internacional do estado do Rio de Janeiro. Trabalho monográfico, Unilasalle/RJ, 2012.

BARRETO, Maria Inês. **A inserção internacional das cidades enquanto estratégia de fortalecimento da capacidade de gestão dos governos locais**. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005

BATISTA, Cristiane Corrêa Santos; MUÑOZ, Enara Echart (Org.). **Teoria e prática da política**. Editora Appris, Curitiba, 2017.

BATISTA, Cristiane. *Policy analysis by academic institutions in Rio de Janeiro state*. In: Jeni Vaitsman, José Mendes Ribeiro, Lenaura Lobato (orgs.). **Policy analysis in Brazil**. Rio de Janeiro: Policy Press at the University of Bristol, 2013.

BEDOYA; Juan Camilo Mesa; PARIAS, Carlos Hernán González. *Paradiplomacia: una herramienta de poder blando de China*. Pap. Polít. Bogotá (Colombia), Vol. 21, No. 2, 537-563, julio-diciembre 2016.

BESSA MAIA, José Nelson Bessa; SARAIVA, José Flávio Sombra. **A paradiplomacia financeira no Brasil da República Velha, 1890-1930**. *RBPI*, 55 (1), 2012.

BESSA MAIA, José Nelson. **A paradiplomacia Financeira dos Estados Brasileiros: Evolução, fatores Determinantes, impactos e Perspectivas**. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

BESSA MAIA, José Nelson. **Paradiplomacia China-Brasil: O caso de Fujian e do Ceará**. Edição brasileira China Hoje. Ed. Nº 18, Abr/Mai 2018.

BID. **Cooperação Técnica Não-Reembolsável No. ATN/OC-14223-BR, 2014**. Fortalecimento da Governança e da Gestão da Baía de Guanabara. Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-2056220512-379>> Acesso: 25 de Jul. 2019.

BIDb. **Trade: Current focus areas**. Disponível em: <<https://www.iadb.org/en/sector/trade/overview>> Acesso: 25 de Jul. 2019.

BIRD. **Implementation completion and results report on loans: IBRD 77730 and 82000 in the total amount of us\$139.5 million to the State of Rio de Janeiro with the guarantee of the Federative Republic of Brazil for the Rio de Janeiro sustainable rural development project**. May 30, 2019. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/506661559590479638/pdf/Brazil-Rio-De-Janeiro-Sustainable-Rural-Development-Project.pdf> Acesso: 25 de Jul. 2019.

BOGÉA, Antenor Américo Mourão. **A diplomacia federativa: do papel internacional e das atividades externas das unidades federativas nos Estados nacionais**. Brasília: MRE, 2001.

BOWLER, TIM. Quem ganha e quem perde com a queda do preço do petróleo? *In: BBC*, 2014. Disponível em: <[https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/10/141014\\_petroleo\\_perde\\_ganha\\_pai](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/10/141014_petroleo_perde_ganha_pai)> Acesso: 06 de jul. 2019

BRIGAGÃO. Clóvis. **Relações internacionais federativas no Brasil: estados e municípios**. Rio de Janeiro: Editora Gramma, 2005.

BRITO, Carlos. Em estado de calamidade, RJ entrará em 2017 com rombo de R\$ 17 bilhões. **O Globo**, 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/11/em-estado-de-calamidade-rj-entrara-em-2017-com-rombo-de-r-17-milhoes.html>> Acesso: 07 de jul. 2019.

BUENO, Ironildes. **Paradiplomacia Econômica: Trajetórias e tendências de Atuação Internacional dos Governos Estaduais do Brasil e dos Estados Unidos**. Editora Verdana. Brasília, 2012.

BUENO, Eduardo. **Brasil, uma história:** cinco séculos de um país em construção. Rio de Janeiro, Ed. Leya, 2012b.

BUZAN, Barry. LITTLE, Richard. *International Systems in World History: Remaking the Study of International Relations*. Oxford University Press. New York, 2000.

CARVALHO, José Murilo. Federalismo y centralización em El Imperio Brasileño: Historia y Argumento. In: CAMARGANANI, Marcelli (org.). **Federalismos latino-americanos:** México, Brasil, Argentina. México, Fideicomiso Historia de las Américas e Fondo de Cultura Económica, 1993.

CASIMIRO, Marco Aurélio. A Assessoria de Cooperação Internacional. In: SALOMÓN, Mónica e outros. **Paradiplomacia do Estado do Rio de Janeiro - 2007-2017:** teoria e prática. Imprensa Oficial, Niterói, 2017.

CASON, Jeffrey; POWER, Timothy. *Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era*. International Political Science Review, v. 30, n. 2, p. 117-140, Mar. 2009.

CATENAZZI, Andrea; REESE, Eduardo. **La construcción de estrategias de desarrollo local en las ciudades argentinas**, 1998. Apud BERNAZZA, Claudia. El paradigma del desarrollo local: virtudes y contradicciones del modelo municipal de los noventa. 3º Congreso Argentino de Administración Pública. San Miguel de Tucumán: Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, Asociación de Administradores Gubernamentales e Gobierno de Tucumán, 2005.

CAVALCANTE, Pedro. **Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional:** uma revisão de literatura. Revista de Administração Pública. FGV, 2011.

CEPERJ. **Análise dos aspectos sociais da qualidade de vida da população do Estado do Rio de Janeiro:** Relatório Final. Dezembro de 2018. Disponível em: <http://www.ceperj.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=73>> Acesso: 14 de Jul. 2019.

CERIONI, Clara. **Em 20 anos, quatro governadores eleitos do RJ foram presos por corrupção.** Exame, 2018. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/em-20-anos-todos-os-governadores-eleitos-do-rj-foram-presos-por-corrupcao/>> Acesso: 15 jul. 2019.

CEZÁRIO; Gustavo; ANDRADE, Mariana. **A cooperação descentralizada no Brasil.** 2007.

CEZÁRIO; Gustavo. **Atuação Global Municipal:** Dimensões e Institucionalização. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

COMEXSTAT/MDIC. **Exportação e Importação Geral.** 2019. Disponível em: <<http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>> Acesso: 12 de jul. 2019.

CORREA, M. L. **Prática comentada da cooperação internacional: entre a hegemonia e a busca de autonomia.** Brasília: Edição do Autor, 2010.

COSTA, Bruno. A Assessoria de Financiamentos Externos. In: SALOMÓN, Mónica e outros. **Paradiplomacia do Estado do Rio de Janeiro - 2007-2017: teoria e prática.** Imprensa Oficial, Niterói, 2017.

CPDOCa. **Verbetes Temáticos:** Conferência do Rio. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/conferencia-do-rio>> Acesso: 25 de Jul. 2019.

CPDOCb. **Verbetes Temáticos:** Aliança para o progresso. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/alianca-para-o-progresso-1>> Acesso: 25 de Jul. 2019.

DANTAS, Luis Francisco Araújo. **Paradiplomacia e a importância das cidades e estados nas relações internacionais.** Universidade de Brasília. Brasília, 2011.

DIAS, Reinaldo. **Um tema emergente nas relações internacionais: a paradiplomacia das cidades e municípios.** 2010.

DOLOWITZ, David; MARSH, David. Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. **Political Studies**, v. 44, p. 343-357, 1996.

DOLOWITZ, David; MARSH, David. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. **Journal of Policy and Administration**. v. 13, n.1, p. 5-24, 2000.

DUCHACEK, Ivo. **The territorial dimension of politics within, among and across nations.** London: Westview Press, 1986.

DUCHACEK, Ivo. Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations. In: MICHELMAN, H.; SOLDATOS, P. **Federalism and International Relations: the role of subnational units.** Oxford: Clarendon Press, 1990.

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy.** Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1984.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDERMAN, Francisco G. e SALM, José Francisco. **Políticas públicas e desenvolvimento – bases epistemológicas e modelos de análise.** Brasília: Editora UnB, 2009, p. 99-132.

EVANS, M.; DAVIES, J. **Understanding policy transfer: a multi-level, multi-disciplinary perspective.** Public Administration, v. 77, n. 2, p. 361-385, 1999.

FAETEC, “**Apresentação Faetec**”. Disponível em: <<http://www.faetec.rj.gov.br/>> Acesso: 4 fev. 2019.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Políticas públicas e relações internacionais**. Brasília: Enap, 2018.

FARIAS, Déborah Barros Leal. (2000), **Federalismo e Relações Internacionais**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - IREL/UNB, Brasília.

FILHO, Francisco Gomes. (2008), **A paradiplomacia como estratégia de cooperação internacional dos governos subnacionais regionais da Amazônia Brasileira: um aporte teórico-empírico**. Seminário Internacional Amazônia e Fronteiras do Conhecimento, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, 9 a 11 de dezembro de 2008.

FÓRUM RI 27. “**O que é o Fórum RI 27?**”. Assessoria de Relações Internacionais do Governo do Estado de Santa Catarina, 28/04/ 2018. Disponível em: <<http://forumri27.blogspot.com/2018/04/o-que-e-o-forum-ri-27.html>> Acesso: 4 fev. 2019.

FRANÇA, Joan F. Baudet Ferreira. Paradiplomacia para a sustentabilidade: um breve relato sobre a SSRI nas agendas globais do desenvolvimento sustentável e das mudanças climáticas. In: SALOMÓN, Mónica e outros. **Paradiplomacia do Estado do Rio de Janeiro - 2007-2017: teoria e prática**. Imprensa Oficial, Niterói, 2017.

FRÓIO, Liliana. **Paradiplomacia e o impacto da alternância de governos na atuação internacional dos estados brasileiros**. Universidade Federal de Pernambuco. Tese de Doutorado, 2015.

GALLIEZ, Ian Luiz Willach. **O protagonismo e o Rio Rural: uma análise da participação dos agricultores no programa de microbacias hidrográficas do Estado do Rio de Janeiro**. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Dissertação, 2014.

GALLO, Armando. A inserção internacional de Campinas: aspectos conceituais. **Perspectivas**, São Paulo, 30. 2006.

GALLO, Armando. **Relações Internacionais e Atores Subnacionais: um estudo da inserção internacional da região metropolitana de Campinas**. 257f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - IFCH/UNICAMP, Campinas. 2011.

GILPIN, Robert. **Global political economy: understanding the international economic order**. Princeton University Press, 2001, New Jersey.

HELD, David et al. **Global transformations: politics, economics and culture**. Stanford: Stanford University Press, 1999.

HELD, D.; MCGREW, A. **Global transformations: politics, economics and culture**. Stanford: Stanford University Press, 1999. Disponível em: <[http://books.google.com.br/books?id=VBXvvo4Vo-oC&printsec=frontcover&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](http://books.google.com.br/books?id=VBXvvo4Vo-oC&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false)> Acesso em 12 jul. 2019.

HILL, Christopher. **The changing politics of foreign policy**. Hampshire/New York: Palgrave, 2003.

HOCKING, Brian. **Localizing foreign policy: non-central governments and multilayered diplomacy**. New York: St. Martin's Press, 1993.

HUDSON, Valerie M. **Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations**. Foreign Policy Analysis, 2005.

IBP, 2018. **Maiores produtores mundiais de petróleo em 2017**. Disponível em: <<https://www.ibp.org.br/observatorio-do-setor/maiores-produtores-mundiais-de-petroleo-em-2017/>>. Acesso: 06 de jul. 2019.

INEA. **COP21: Governo do Rio assina acordo com 28 estados e regiões do mundo para mitigar os efeitos das mudanças climáticas**. Disponível em: <<http://www.inea.rj.gov.br/cop21-governo-do-rio-assina-acordo-com-28-estados-e-regioes-do-mundo-para-mitigar-os-efeitos-das-mudancas-climaticas/>> Acesso: 24 de jul. 2019.

INEA. **Secretaria de Estado do Ambiente e Inea promovem debate sobre o Plano de Adaptação Climática do Estado do Rio de Janeiro**. Disponível em: <<http://www.inea.rj.gov.br/Portal/Noticias/INEA0201325&lang=#ad-image-0>> Acesso: 24 de jul. 2019.

JOHNSON, D. **Comparing the trajectories of educational change and policy transfer in developing countries**. Oxford Review of Education, v. 32, n. 5, Special Issue: Comparative Inquiry and Educational Policy Making, p. 679-696, 2006.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Power and Interdependence**. 4th Edition. Longman, 2012.

KINCAID, John. **Constituent Diplomacy in Federal Polities and the Nation-state: Conflict and Co-operation**. In: MICHELMAN, H.; SOLDATOS, P. **Federalism and International Relations: the role of subnational units**. Oxford: Clarendon Press, 1990.

KRAYCHETE, E. **Desenvolvimento e cooperação internacional**. Caderno CRH, v. 25, n. 65, p. 183-186, 2012.

KUBALKOVA; Vendulka. *Foreign Policy in a Constructed World*. Routledge, 2001.

KUGELMAS, Eduardo e BRANCO, Marcello Simão. Os governos subnacionais e a nova realidade do federalismo. In: WANDERLEY, Luiz Eduardo W. e VIGEVANI, Tullo (Orgs). **Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul**. São Paulo: EDUC/Fundação Editora Unesp/FAPESP, 2005. Pp. 161-188.

LANDIM, L.; TREVISAN, M. C. (Orgs.). **Apoio internacional ao desenvolvimento local, experiências sociais com juventudes no Nordeste**. São Paulo: Peirópolis, 2009

LECOURS, A. **When regions go abroad: globalization, nationalism and federalism. In: Conference on Globalization, Multilevel Governance and Democracy: continental, comparative and global perspectives.** Queen's University, May 2002.

LECOURS, André. Political issues of paradiplomacy: lessons from the developed world. 2008 In: DUTHOIT, Virginie; HUIJGH, Ellen (eds.). **Discussion papers in diplomacy.** Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'. Disponível em <<http://www.kamudiplomasisi.org/pdf/kitaplar/paradiplomacylessonsfromthe.pdf>>. Acesso em 01 dez 2018.

LEITE, Márcia Pereira. Entre a 'guerra' e a 'paz': Unidades de Polícia Pacificadora e gestão dos territórios de favela no Rio de Janeiro. **DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social** - Vol. 7 - no 4 - OUT/NOV/DEZ 2014 - pp. 625-642

LESSA, Carlos. O Rio de todos os Brasis: uma reflexão em busca de autoestima. Rio de Janeiro, Record, 2001. *Apud* LYNCH. Christian Edward Cyril. O Rio como (2º) Distrito Federal. p. 20-42. **Revista Insight Inteligência**, De volta à velha Cap. Ano XIX, nº 76, Jan/fev/Mar de 2017.

LESSA, José Vicente da Silva. (2007), **Paradiplomacia no Brasil e no Mundo: o poder de celebrar tratados dos governos não centrais.** Viçosa: Ed. UFV.

LIMA, Maria Regina Soares de. "Relações Internacionais e políticas públicas: a contribuição da análise de política externa", in: E. Marques e C. A. Pimenta de Faria (orgs.), **A Política Pública como Campo Multidisciplinar.** São Paulo, Editora Unesp; Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2013, pp. 127-153.

LIMA, Maria Regina Soares de. Aspiração Internacional e Política Externa. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n.82, ano XIX, jan-mar, 2005.

LYNCH. Christian Edward Cyril. O Rio como (2º) Distrito Federal. p. 20-42. **Revista Insight Inteligência**, De volta à velha Cap. Ano XIX, nº 76, Jan/fev/Mar de 2017.

MACEDO, Vanessa Rodrigues de. A Contribuição de uma Organização Social para Ciência, Tecnologia e Inovação: O Caso da RNP, in: João Alberto De Negri e Luis Claudio Kubota (Editores), **Políticas de Incentivo à Inovação Tecnológica**, Brasília, 2008, pp. 535-580.

MALÉ, J. P. **La Cooperación Descentralizada Pública UE-América Latina en perspectiva: una mirada sobre su evolución reciente.** **Anuario del observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea – América Latina**, Montevideo, 2009, p. 14-51.

MARIANO, Karina L. Pasquariello. **O Estado de São Paulo como um Ator Internacional.** *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, 16(2), 2002.

MARIANO, Karina L. Pasquariello; MARIANO, Marcelo Passini. (2005), "Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas". In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo W. (orgs). **Governos subnacionais e sociedade civil:**

**integração regional e Mercosul.** São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; FAPESP, pp. 131-160.

MARYLANDRIOPARTNERS. **História.** Disponível em: <https://marylandriopartners.wordpress.com/history/history/> Acesso: 24 de jul. 2019.

MATSUMOTO, Carlos Eduardo Higa. **Os determinantes locais da paradiplomacia: o caso dos municípios brasileiros.** 276f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - IREL/UNB, Brasília: 2011

MEDEIROS, Marcelo de A. **Necesita São Paulo una política exterior?** Hegemonia, diplomacia y paradiplomacia en Brasil. *America Latina Hoy*, vol 56, 2010.

MEDEIROS, Marcelo de A. **Dinâmica subnacional e lógica centro-periferia:** os impactos do Mercosul na economia política dos estados de Pernambuco, Bahia, São Paulo e Rio Grande do Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, ano 49, n. 1., 2006.

MERCHER, Leonardo; PEREIRA, Aleksandro Eugenio. Paradiplomacia como Política Externa e Política Pública: modelo de análise aplicado ao caso da cidade do Rio de Janeiro. *Rev. Carta Inter., Belo Horizonte*, v. 13, n. 2, 2018, p. 195-222.

MICHELMAN, H.; SOLDATOS, P. **Federalism and International Relations:** the role of subnational units. Oxford: Clarendon Press, 1990.

MIKLOS, Manoela Salem. Diplomacia Federativa: o Estado brasileiro e a atuação internacional de suas Unidades Constituintes. **Carta internacional.** Vol. 6, n. 1, jan.-jun. 2011 [p. 83 a 100].

MILANI [et al]. **Atlas da Política Externa Brasileira.** EDUERJ, 2014.

MILANI, Carlos R. S.; RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles. Paradiplomacia y proyección internacional de las ciudades brasileñas: la elaboración del concepto de gestión internacional local", **Geopolítica**, vol 1, n. 1, 2010.

MILANI; Carlos. PINHEIRO, Letícia. Política Externa Brasileira: Os desafios de sua caracterização como Política Pública. Ver. **Contexto Internacional.** Rio de Janeiro, vol. 35, no 1, janeiro/junho 2013, p. 11-41.

MORAES, Joysi; MARIANO, Sandra R. H.; FRANCO, Andrea Marinho de Souza. Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro: uma história a partir das percepções e reflexões do gestor responsável por sua implantação. **Rev. Adm. Pública** - Rio de Janeiro 49(2):493-518, mar./abr. 2015.

MUGGAH, Robert; CARVALHO, Ilona Szabó de; ALVARADO, Nathalie; MARMOLEJO, Lina; WANG, Ruddy. **Making Cities Safer:** Citizen Security Innovations from Latin America. Instituto Igarapé, Strategic paper 20. Junho de 2016.

NAKAMURA, Robert; SMALLWOOD, Frank. **The politics of policy implementation.** St. Martin's Press, New York, 1980.



NETWORK OF REGIONAL GOVERNMENTS FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT. “Who we are”. Disponível em: < <http://www.nrg4sd.org/who-we-are/>> Acesso: 28 dez. 2018.

NEVES, Miguel Santos. Paradiplomacia, regiões do conhecimento e a consolidação do Soft Power. **JanusNet**, vol 1, n. 1, 2010.

NUNES, Carmen Juçara da Silva. **A paradiplomacia no Brasil: o caso do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, 2005.

OLIVEIRA, Marcelo; LUVIZOTTO, Caroline. Cooperação técnica internacional: aportes teóricos. **RBPI**, 54 (2). 2011.

OLIVEIRA, Patrícia; SEGURA, Maira. A Assessoria de Comércio e Investimentos. *In*: SALOMÓN, Mónica e outros. **Paradiplomacia do Estado do Rio de Janeiro - 2007-2017: teoria e prática**. Imprensa Oficial, Niterói, 2017.

OSORIO, Mauro (2005). **Rio nacional, Rio local: mitos e visões da crise carioca e fluminense**. Rio de Janeiro, SENAC, 2005.

PEREIRA, Natália Silva. **O programa Dupla Escola: estudo crítico sobre parceria público-privada e o ensino profissionalizante no Estado do Rio de Janeiro**. VII Jornada Internacional de Políticas Públicas. Universidade Federal do Maranhão (UFMA), 2015.

PINHEIRO, Letícia. Autores y actores de la política exterior brasileña. **Foreign Affairs Latinoamérica**, v. 9, 2009.

PINHO. Mariângela Mendes Lomba. **Paradiplomacia ambiental e econômica no regime internacional de mudanças Climáticas: a iniciativa *Regions Adapt***. Tese (Doutorado) – Universidade Católica de Santos, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Ambiental Internacional, 2017.

PINTO, Fabiana Rita Dessotti. **Rede de Mercocidades na cooperação descentralizada: limites e potencialidades**. 280f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - PUC/SP, São Paulo, 2011.

PRADO, Debora Figueiredo Barros. **As Cidades como Atores nas Relações Internacionais: a Atuação Via Rede**”. I Simpósio em Relações Internacionais do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, 12 a 14 de novembro, 2007.

PRADO, Debora Figueiredo Barros. **A Atuação Internacional dos Governos Locais Via Rede: o caso das Mercocidades e do Programa URB-AL Rede 10**. 236f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - IFCH/UNICAMP, Campinas. 2009.

PRICE WATERHOUSE COOPERS. **Cities of Opportunities, 2014**. Disponível em: <<http://www.pwc.com/us/en/view/issue-15/ranking-business-friendly-cities.jhtml>> Acesso em: 01 dez. 2018.

PRIETO, Noé Conargo. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. 2004. in T. Vigevani, L. E. Wanderley, M. I. Barreto e M. P. Mariano (orgs.), **A dimensão subnacional e as relações internacionais**, São Paulo: Editora da PUC/ Editora da Unesp/ Cedec/ Fapesp.

PSAM, 2019. “**O que é o PSAM**”. Disponível em: < <http://www.psam.eco.br/o-que-e-o-psam/>> Acesso: 24 de jul. 2019.

REGIONS OF CLIMATE ACTIONS. “**About us**”. Disponível em: < <https://regions20.org/about-us-2/>> Acesso: 28 dez. 2018.

REGIONSADAPT. **2016 Report: An assessment of risks and actions**. Disponível em: [https://www.regions4.org/wp-content/uploads/2019/06/R4\\_RegionsAadapt2016\\_Report.pdf](https://www.regions4.org/wp-content/uploads/2019/06/R4_RegionsAadapt2016_Report.pdf)  
Acesso: 24 de jul. 2019.

REGIONSADAPT. **2017 Report: Regions accelerating climate change adaptation**  
Disponível em: <<https://www.regions4.org/project/regionsadapt/>> Acesso: 24 de jul. 2019.

RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles de; MILANI, Carlos R. S. **Sovereignty and today’s municipal paradiplomacy in Brazi**: political tensions between nation-state and sub-national actors. In: ISA - INTERNATIONAL STUDIES ASSOCIATION - ANNUAL CONVENTION, 2009, New York.

RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles. **Globalização e Novos Atores**: as cidades brasileiras e o desenvolvimento da paradiplomacia. 297f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal da Bahia, Salvador. 2008<sup>a</sup>.

RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles. A ação internacional das entidades subnacionais: teorias e visões sobre a paradiplomacia. **Revista Cena Internacional**, Brasília, ano 10, n. 2. 2008b.

RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles; MILANI, Carlos R. S. (2009), Sovereignty and today’s municipal paradiplomacy in Brazil: political tensions between nation-state and sub-national actors. **50th ISA - International Studies Association - Annual Convention**, New York Marriott Marquis, New York, USA (15-18 February).

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. **Política Externa Federativa: análise de ações internacionais de Estados e Municípios brasileiros**. 255f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004.

RIO DE JANEIRO (RJ). Lei nº 5690, de 14 de abril de 2010.

ROSENAU, James N. A Pre-Theory Revisited: World Politics in an Era of Cascading Interdependence. **International Studies Quarterly**, vol 28, n. 3. 1984.

ROSENAU, James. **The complexities and contradictions of globalization.** Current History. Nova Iorque, n.96, p.360-364, nov. 1997.

SALOMÓN, Mónica; NUNES, Carmen. A Ação Externa dos Governos Subnacionais no Brasil: Os Casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. Um Estudo Comparativo de Dois Tipos de Atores Mistos. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 29, no 1, janeiro/junho 2007, p. 99-147.

SALOMÓN, Mónica. Los Estados y Municipios brasileños como actores de la cooperación internacional. **Revista Española de desarrollo y Cooperación.** nº 22, 2008.

SALOMÓN, Mónica. A dimensão subnacional da política externa brasileira: determinantes, conteúdos e perspectivas. In: Pinheiro, Letícia; Milani, Carlos R.S (Org.). **Política externa brasileira: a política das práticas e as práticas da política.** 2012.

SALOMÓN, Mónica. PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. Rev. Bras. Polít. Int. 56 (1): 40-59 [2013].

SALOMÓN, Mónica [et al]. **Paradiplomacia do Estado do Rio de Janeiro - 2007-2017: teoria e prática.** Imprensa Oficial, 2017.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal.** Ed. Record; 22ª edição, 2000.

SÃO PAULO (cidade), "**Cidades Irmãs de São Paulo**", Secretaria de Relações Internacionais, 09/01/2019. Disponível em: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes\\_internacionais/assuntos\\_internacionais/index.php?p=146728](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/assuntos_internacionais/index.php?p=146728)> Acesso: 14 fev. 2019.

SARAIVA, José Luiz Sombra. **Rio - de sede do reino às olimpíadas: a reinserção do Estado no cenário internacional.** Rio de Janeiro: Sistema Firjan, Ed. Especial, 2012.

SEAPPA. **Manual Operacional Rio Rural BIRD.** 2009

SECCHI, Leandro. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** 2ª edição. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, Cleide. **Queda de vendas para a Argentina altera planos de montadoras.** Estadão, 2019. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/negocios,queda-de-vendas-para-a-argentina-altera-planos-de-montadoras,70002832243>> Acesso: 12 de Jul. 2019.

SILVA, Elaini Cristina Gonzaga da; SPÉCIE, Priscila; VITALE, Denise. **Atual Arranjo Institucional da Política Externa Brasileira. IPEA, Texto para discussão No 1489.** Brasília, 2010.

SILVA; Robson Dias. Petróleo e desenvolvimento regional no Rio de Janeiro: uma relação a ser repensada. **Ipea. Boletim regional, urbano e ambiental**. Nº 16. jan.-jun. 2017. p. 42

SILVEIRA, Elvis da Silva; O'DWYER, Gisele. Centro de Trauma: modelo alternativo de atendimento às causas externas no estado do Rio de Janeiro. **Revista Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 112, p. 243-254, jan-mar 2017.

SOBRAL. Bruno Leonardo Barth. **A crise no Rio não deve ser tratada como crise do Rio**. 2017. Disponível em: <<https://jornalggn.com.br/cidades/a-crise-no-rio-nao-dever-ser-tratada-como-crise-do-rio-por-bruno-leonardo-barth-sobral/>> Acesso: 16 de Jul. 2019.

SOBRAL. Bruno Leonardo Barth. **Finanças públicas fluminense e tensão federativa: Uma abordagem da crise a partir das especificidades econômicas e do marco de poder**. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro Escola de Contas e Gestão – ECG/TCE-RJ. Concurso do prêmio ministro gama filho, 2018.

SOLDATOS, Panayotis. An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors. In: MICHELMAN, H.; SOLDATOS, P. **Federalism and International Relations: the role of subnational units**. Oxford: Clarendon Press, 1990.

SOMBRA SARAIVA, José Flávio Sombra. A busca de um novo paradigma: política exterior, comércio externo e federalismo no Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, ano 47, n. 2, 2004.

SOMBRA SARAIVA; José Flávio. Federalismo e Relações Internacionais do Brasil. In: LESSA, Antônio Carlos. ALTEMANI, Henrique (Orgs.). **Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas**. Ed. Saraiva. São Paulo, 2006.

SOUZA, Celina. Federalismo e Conflitos Distributivos: Disputa dos Estados por Recursos Orçamentários Federais. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 46, no 2, 2003, pp. 345 a 384.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Celina. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018. 72 p.

SOUZA, Hebert. **Em disputa com EUA, China aumenta compra de soja mato-grossense**. Disponível em: <<https://www.sonoticias.com.br/agronoticias/em-disputa-com-eua-china-aumenta-compra-de-soja-mato-grossense/>> Acesso: 12 de Jul. 2019.

SPADALE, Pedro. **Relações internacionais de unidades subnacionais: a experiência do Estado do Rio de Janeiro**. CEBRI, 2014.

SPENCER, Uina. Gráficos a partir de dados internos da Subsecretaria de Relações Internacionais, 2019.

STONE, D. Transfer agents and global networks in the ‘transnationalization’ of policy. **Journal of European Public Policy**, v. 11, n. 3, p. 545-566, 2004.

TESOURO NACIONAL. **Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/programas-de-ajuste-fiscal> > Acesso: 15 de jan. 2018.

THE CLIMATE GROUP. **“About”**. Disponível em: <<https://www.theclimategroup.org/about>> Acesso: 28 dez. 2018.

VIGEVANI, Tullo *et al.* (orgs.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru: EDUSC, 2004.

VIGEVANI, Tullo. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais, Estados e municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, outubro, 2006, vol 21, nº 62. São Paulo.

VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo (orgs.). *Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul*. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Fapesp, 2005

ZUBELZÚ, Graciela. *Los gobiernos subnacionales en el escenario internacional: conceptos, variantes y alcance. Un marco de análisis para las acciones de las provincias argentinas*. In: **Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal. 1a ed.** Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2008.

## ENTREVISTAS

COSTA, Bruno; Superintendente de Relações Internacionais do Governo do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 10 out. 2014. Entrevista concedida à Patrícia Oliveira.

SPADALE, Pedro Jorge. Subsecretário de Relações Internacionais do Governo do Estado do Rio de Janeiro entre 2010 e 2017. Rio de Janeiro, 24 set. 2014. Entrevista concedida à Patrícia Oliveira.

SPADALE, Pedro Jorge. Rio de Janeiro, 23 jul. de 2019. Entrevista concedida à Patrícia Cabral de Oliveira.