

## COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA: OPORTUNIDADES E DESAFIOS PARA MUNICÍPIOS

Silvana Schimanski\*

Luana Menezes\*\*

Nataniele Paim Schmutz\*\*\*

**Resumo:** O objetivo deste trabalho é explorar as oportunidades e os desafios para a atuação municipal em cooperação internacional descentralizada (CID), entendida como iniciativas de cooperação estabelecidas por entes subnacionais. Enquanto as abordagens clássicas da cooperação internacional, no âmbito das Relações Internacionais concentram-se no papel dos Estados nacionais como protagonistas, o conceito de cooperação internacional descentralizada considera a atuação de atores como municípios, estados federados e outras instituições nos processos cooperativos. Por meio de um levantamento nos trabalhos publicados nos anais do evento de referência do campo das Relações Internacionais no Brasil (Encontros Nacionais da Associação Brasileira de Relações Internacionais), entre 2007 e 2023, busca-se responder à pergunta: quais as oportunidades e os desafios para a cooperação internacional descentralizada nos municípios? Quanto à metodologia, a pesquisa adota a abordagem qualitativa, por meio da consulta a fontes bibliográficas com a finalidade exploratória. Os resultados sugerem que as oportunidades consistem na identificação de intersecções entre o plano de gestão local e as agendas internacionais, e que os principais desafios estão no planejamento estratégico de tais ações e na sua institucionalização e operacionalização no âmbito local. Nota-se, ainda, que persiste uma relativa carência nas discussões sobre as relações internacionais dos municípios do interior do Brasil.

**Palavras-chave:** Relações Internacionais. Paradiplomacia. Internacionalização.

**Abstract:** The aim of this paper is to explore the opportunities and challenges for municipal action in decentralized international cooperation (DIC), understood as cooperation initiatives established by sub-national entities. While the classic approaches to international cooperation in the field of International Relations focus on the role of national states as protagonists, the concept of decentralized international cooperation considers the role of actors such as municipalities, federal states and other institutions in cooperative processes. Through a survey of papers published in the annals of the benchmark event in the field of International Relations in Brazil (National Meetings of the Brazilian Association of International Relations), between 2007 and 2023, we seek to answer the question: what are the opportunities and challenges for decentralized international cooperation in municipalities? In terms of methodology, the research adopts a qualitative approach, consulting bibliographic sources for exploratory purposes. The results suggest that the opportunities of identifying intersections between the local management plan and international agendas, and that the main challenges lie in the strategic planning of such actions and in their institutionalization and operationalization at the local level. It was also noted that there is still a relative lack of discussion about the international relations of municipalities in the interior of Brazil.

**Keywords:** International Relations. Paradiplomacy. Internationalization.

---

\* Docente e Pesquisadora vinculada ao Bacharelado em Relações Internacionais e ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas (UFPel). Pelotas-RS-Brasil. E-mail: [silvana.schimanski@ufpel.edu.br](mailto:silvana.schimanski@ufpel.edu.br). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9405-4653>.

\*\* Doutoranda em Ciências Humanas: Geografia, Antropologia y Estudios Africanos y Asiáticos da Universidad Autónoma de Madrid, Madrid – Espanha. Mestre em Estudos Árabes e Islâmicos Contemporâneos da Universidad Autónoma de Madrid, Madrid - Espanha. E-mail: [menezes.luuuh@gmail.com](mailto:menezes.luuuh@gmail.com). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3710-4909>.

\*\*\* Estudante do Curso de Bacharelado em Relações Internacionais da Universidade Federal de Pelotas (UFPel). Pelotas-RS-Brasil. Bolsista do Programa de Bolsas de Iniciação à Pesquisa para Jovens Cientistas (PBIP-JC/UFPel) (2022-2023), no âmbito do Projeto Cidades-Irmãs (4650). E-mail: [natanieleschmutz@gmail.com](mailto:natanieleschmutz@gmail.com). Orcid: <https://orcid.org/0009-0002-4735-0094>.

## Introdução

A cooperação internacional descentralizada (CID) é entendida como a colaboração entre instituições subnacionais de diferentes países para a solução de problemas e desafios comuns. Esse tipo de cooperação envolve atores locais e regionais, como prefeituras, câmaras municipais, governos estaduais ou províncias e, mesmo, organizações da sociedade civil (Romero, 2006; Garesché, 2007; Ribeiro, 2009; Marcovitch, Dallari, 2014; Prado, 2019; Passols, 2020).

As ações desses atores, orientadas pela internacionalização, têm o potencial de transformar realidades explorando novos horizontes em busca de iniciativas que contribuam para a promoção do desenvolvimento local. Sua importância reside na capacidade de buscar parcerias e soluções adaptadas às necessidades locais, de forma mais flexível e autônoma do que a cooperação centralizada nos Estados Nacionais (Afonso; Fernandes, 2005).

Entende-se por cooperação internacional atos que envolvem dois ou mais países ou organizações internacionais, em colaboração mútua, envolvendo ou não recursos financeiros, para atingir objetivos comuns. O estado brasileiro, por exemplo, centraliza iniciativas de cooperação internacional do país, através do trabalho da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), vinculada ao Ministério das Relações Exteriores (MRE). Tais iniciativas são classificadas como multilaterais (por meio de organismos internacionais) e bilaterais (com outros Estados). Ainda assim, reconhece o papel da cooperação internacional descentralizada:

É cada vez mais frequente a realização de iniciativas de cooperação internacional com Estados e Municípios brasileiros – a "cooperação descentralizada". [...] Essa modalidade de cooperação técnica visa, igualmente, ao compartilhamento de conhecimentos e práticas exitosas entre instituições públicas de unidades federativas brasileiras e instituições públicas de unidades subnacionais de países parceiros. (Brasil, 2024, n.p. grifo nosso)

Considerando as diferenças regionais de um país continental, a justificativa para este trabalho se ancora na premissa de que a cooperação internacional descentralizada representa uma possibilidade para a promoção da internacionalização dos municípios brasileiros. Paralelamente, representa a abertura de possibilidades para a inserção profissional dos futuros

Bacharéis em Relações Internacionais, em atividades com interface internacional a partir de perspectivas e demandas locais dos territórios onde se situam (Schimanski, 2022).

A literatura do campo das Relações Internacionais também utiliza o conceito paradiplomacia para referir-se a tais iniciativas. Entende-se que a paradiplomacia é um conceito mais amplo, onde estão inseridas as ações de cooperação internacional descentralizada. Nesse sentido, a paradiplomacia requer ações e instituições estruturadas e dedicadas, como por exemplo, o estabelecimento de diretorias ou secretarias para assuntos internacionais, entre os quais, as iniciativas de cooperação. No Brasil, há um corpo de trabalhos acadêmicos de referência que discutem o conceito e sistematizam as práticas realizadas por entes federados e municípios (Ribeiro, 2009; Salomon, 2012; Marcovitch, Dallari, 2014; Schimanski, 2022; Junqueira, 2023).

Este artigo busca contribuir com a literatura, uma vez que tem como objetivo explorar as oportunidades e os desafios para a atuação municipal na cooperação internacional descentralizada, por meio de um levantamento nos artigos apresentados e publicados nos Encontros Nacionais da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI). A ABRI foi estabelecida em 2005 e visa “[...] promover as Relações Internacionais como campo de estudo no país” (ABRI, 2024, n.p.). Entre seus objetivos, destaca-se: “[...] incentivar o debate sobre o ensino, a pesquisa e o exercício profissional em Relações Internacionais.” (ABRI, 2024, n.p.). A pergunta orientadora da pesquisa é: quais são as oportunidades e os desafios para a cooperação internacional descentralizada nos municípios?

Quanto à metodologia, adota-se a abordagem qualitativa por meio da técnica de análise de conteúdo de fontes bibliográficas, cuja finalidade é exploratória. Além desta introdução e das considerações finais, o trabalho está dividido em mais duas seções. A primeira apresenta o conceito de cooperação internacional descentralizada e sintetiza as oportunidades e os desafios destacados na literatura. Na sequência, são apresentados os resultados e as discussões sobre o levantamento realizado nos anais dos Encontros Nacionais da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI).

Entre 2007 e 2023 ocorreram nove edições dos encontros nacionais (do 1º ao 9º), cujos anais estão acessíveis pela página da ABRI, exceto pelo 2º Encontro – realizado em parceria com a *International Studies Association* (ISA). Desta forma, a amostragem contou com o levantamento realizado no total de oito anais, nos quais foram utilizados os descritores

de busca: cooperação internacional, cooperação internacional descentralizada e paradiplomacia<sup>1</sup>.

Este estudo permite concluir que a cooperação internacional permanece um tema presente nos estudos do campo das Relações Internacionais e que já se percebem avanços nas discussões sobre o papel da cooperação internacional descentralizada. As oportunidades consistem na identificação de intersecções entre o plano de gestão local e as agendas internacionais, que permitem o engajamento municipal em diversas arenas e debates. Os principais desafios estão no planejamento estratégico de tais ações e na sua institucionalização e operacionalização no âmbito local. Destaca-se a persistente carência nas discussões sobre as relações internacionais dos municípios do interior do Brasil.

### **Cooperação Internacional Descentralizada**

A literatura sobre a cooperação internacional tem avançado na medida em que a prática das relações internacionais assume características impulsionadas por novas dinâmicas sociais. A partir do reconhecimento da participação de entes subnacionais no amplo contexto da Governança Global, categorias de cooperação que incluem tais atores passam a ganhar mais destaque (Losada; Galceran-Vercher, 2021). Entre as diferentes categorias, destaca-se a cooperação descentralizada, explicada por Afonso e Fernandes (2005, p. 17) como:

[...] a cooperação realizada por entidades sub-estatais, que não fazem parte da Administração central do Estado (municípios, regiões, instituições de ensino, etc.). Na realidade, constitui uma nova abordagem da cooperação, que se caracteriza pela descentralização das iniciativas e da relação com os países em desenvolvimento, pela inclusão de uma grande variedade de novos actores da sociedade civil e por uma verdadeira participação dos actores dos países beneficiários no seu próprio desenvolvimento.

Neste sentido, a cooperação internacional descentralizada abrange iniciativas cooperativas em diferentes áreas, realizada por administrações estatais, mas não pelo poder

---

<sup>1</sup> A lista do total dos trabalhos localizados nos anais, está disponível em: <https://acesse.one/SUnyf>. Além dos Encontros Nacionais, a ABRI também organiza os Seminários para Graduação e Pós-Graduação ocorreu, cuja primeira edição ocorreu apenas em 2012. Este estudo foca nos Encontros Nacionais da ABRI, por representar espaço que consolidou as reflexões sobre o campo no Brasil a partir de 2007.

central. Essas iniciativas ocorrem em razão de um maior protagonismo e responsabilidade dos agentes locais, face à internacionalização das diferentes temáticas. É através de trocas de experiências e boas práticas com parceiros homólogos que se oportuniza aprimorar políticas públicas locais (FNP, 2024, n.p.).

No caso municipal, Afonso e Fernandes (2005) citam exemplos dos diferentes mecanismos pelos quais a cooperação internacional descentralizada pode ocorrer: os protocolos para projetos ou compartilhamento de experiências, irmanamento de municípios, redes de cidades, entre outros. Débora Prado (2007) considera os seguintes exemplos de mecanismos para a atuação internacional das cidades: constituição de associações de cidades e governos locais; programas de cooperação técnica internacional entre cidades; acordos de cidades-irmãs; missões comerciais; e redes internacionais de cidades.

Desta forma, há o entendimento de que a atuação descentralizada se caracteriza como complementar aos métodos tradicionais de cooperação, uma vez que representa um dos diversos meios de atuação internacional. A cooperação descentralizada tem como uma de suas principais características “[...] procurar estimular as capacidades dos atores de base territorial e fomentar um desenvolvimento mais participativo” (Romero, 2006, p.16, tradução livre).

Os governos subnacionais não pretendem substituir as ações dos Estados nacionais nas relações internacionais, mas sim, somar esforços cooperativos para que a sua presença possa ser positiva e eficaz (Prado, 2019). Desta maneira, sua utilização tem sido analisada nos debates sobre a paradiplomacia, mecanismo utilizado não só pelas cidades, mas por outros governos subnacionais, bem como os estados nos países federalistas, como no caso brasileiro (Marcovitch, Dallari, 2014).

Como ensina Henrique S. A. Prado (2019, p. 32), as ações de cooperação internacional descentralizada se inserem no escopo do que se entende por paradiplomacia, uma vez que:

A paradiplomacia é, pois, a terminologia aplicada à atuação internacional das entidades subnacionais. O termo é mais um campo do que um conceito preciso, mas tem o mérito de distinguir-se da diplomacia – ferramenta da política externa dos Estados centrais. Essa atuação das entidades subnacionais por meio da paradiplomacia pode estar concentrada em motivações políticas, culturais e econômicas.

Uma importante ressalva sobre a atuação internacional de entes subnacionais vincula-se aos limites constitucionais estabelecidos. No Brasil, por exemplo, a Constituição brasileira

não institucionalizou a paradiplomacia, centralizando a competência de ação externa à União<sup>2</sup>. Como a atual Constituição não aborda exaustivamente o tema relacionado às relações internacionais de entes subnacionais, foi apresentada proposta de emenda constitucional sobre o tema (PEC 475/05, que ficou conhecida como “PEC da paradiplomacia”), arquivada em 2007 por ser considerada inconstitucional (Brasil, 2005). Nesse contexto, a atuação internacional dos entes subnacionais tem se pautado pelo entendimento de que estados e municípios possam celebrar acordos com entidades estrangeiras, desde que esses acordos não comprometam a soberania nacional e sejam comunicados ao Ministério das Relações Exteriores (MRE) (Brasil, 2024).

A Confederação Nacional dos Municípios (2009, p. 12, grifo nosso) reconhece que:

A atuação internacional dos governos locais é um fenômeno que tem se intensificado nos últimos anos. Independentemente de vontade política ou de planejamento administrativo, os Municípios estão cada vez mais envolvidos na prática de comércio exterior, na recepção de turistas internacionais, na implementação de projetos de cooperação e na participação em redes internacionais. Trata-se de uma tendência mundial que, apesar de já ter sua importância reconhecida, **ainda é pouco estudada e discutida de forma sistemática.**

Para estimular as cidades para a atuação internacional, Eugene D. Zapata Garesché (2007), reuniu em seu manual, recomendações sobre as etapas necessárias, bem como, argumentos para a sensibilização dos atores para a reorientação das suas políticas a partir desta perspectiva. Para o autor, a internacionalização ocorre de modo paralelo ao fortalecimento de uma sociedade civil globalizada, no contexto da redefinição dos paradigmas sobre a cooperação internacional. Esta mudança de paradigma, da centralização dos Estados nacionais para o maior protagonismo local, deve-se ao fato de que mais temas tradicionalmente considerados de política interna, passaram a compor as pautas internacionais entre os Estados.

A ação externa de um governo local, na visão do autor, não é um resultado automático ou a soma das suas iniciativas com o exterior. Para que tais iniciativas sejam coerentes,

---

<sup>2</sup> O artigo 4.º declara os princípios que regem a República Federativa do Brasil no âmbito internacional. O artigo 21, inciso I, determina competir "à União manter relação com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais". O texto do artigo 84, incisos VII e VIII, expõe que compete privativamente ao presidente da república manter relações com Estados estrangeiros e acreditar representantes diplomáticos e atribui também a competência para celebrar tratados sujeitos a referendo do Congresso Nacional.

efetivas e duráveis, é indispensável que se estabeleça um plano estratégico, ou seja, um plano que preceda as ações. Nesse contexto, destaca a necessidade de vincular ações a metas:

Sem vincular algumas com suas prioridades locais, configura-se o mero envio de funcionários para assistir a seminários, congressos, palestras e atividades pontuais. Embora este tipo de participação seja sempre produtiva e por isso desejável, nem sempre é fácil prosseguir as iniciativas isoladas que se somam à grande carga cotidiana de trabalho nas áreas municipais. Além disso, em poucas ocasiões, sabe-se que esses vínculos internacionais, mantidos de forma errática e isolada, levaram a ter algum impacto na instituição como conjunto. (Garesché, 2007, p. 31, tradução livre).

Nesse contexto, Garesché (2007) pontua que o desafio é que as autoridades locais sejam capazes de construir e dar sequência ao plano estratégico de internacionalização, que tenha em vista a realidade do seu território e população, bem como, as oportunidades externas. Para tanto, recomenda que as ações isoladas devem ser substituídas por enfoque mais integral, considerando: i) formulação da estratégia internacional; ii) instrumentalização da estratégia internacional por meio de instituições e adequação de processos; iii) profissionalização da estratégia internacional, formalizando e garantindo a sua continuidade, comunicando e sensibilizando a população e avaliando e aperfeiçoando o plano estratégico.

No Brasil, o trabalho de Maria Clotilde Ribeiro (2009) contribuiu para a tentativa de sistematizar informações sobre a paradiplomacia, pelo mapeamento das ações nos municípios brasileiros. A análise da autora “[...] evidencia a diversidade das ações internacionais desenvolvidas pelos municípios brasileiros de todas as regiões do país, ainda que suas Prefeituras não contem com uma estrutura orgânica com a atribuição específica de tratamento das RI no aparato municipal”. (Ribeiro, 2009, p. 87). Em suas palavras, o trabalho:

[...] identificou quase 70% dos municípios em franca mobilização atuando neste cenário, ainda que com clara assimetria entre eles quanto às motivações, à forma, intensidade, dificuldades percebidas e ao estágio em que se encontram hoje no desenvolvimento de suas estratégias e ações internacionais.” (Ribeiro, 2009, p. 173).

A análise dos resultados da pesquisa indicou que a paradiplomacia vem sendo desenvolvida com interesses prioritários no campo econômico, cultural e social, prospectando oportunidades de desenvolvimento e soluções para assuntos mais críticos nos municípios. Ainda, mesmo atuando em ações externas, os municípios brasileiros nem sempre implementam estruturas institucionais para responder pelas relações externas no aparato

público municipal. As ações, na maioria dos casos, não ocorrem por meio de uma formulação estratégica, mas sim, apresenta uma tendência a ações de caráter mais imediatista, com pouca visão de longo prazo (Ribeiro, 2009).

O estudo também revelou, sob ótica dos gestores públicos, os resultados e benefícios mais citados, entre os quais: a obtenção de cooperação técnica, visibilidade e reconhecimento do município no nível nacional e internacional, a captação de recursos financeiros e a atração de investimentos, seguidos da conscientização local da importância das relações internacionais e da troca de experiências. Entre as dificuldades identificadas pelos gestores municipais, merecem destaque: o pouco reconhecimento às ações paradiplomáticas, à fragmentação das ações de RI nesta esfera de poder; falta de autonomia dos órgãos municipais responsáveis pelas relações internacionais; burocracia presente no setor governamental; questões político-partidárias; inadequações de legislação fronteiriça; restrições de recursos financeiros e orçamentários (Ribeiro, 2009).

Henrique Sartori de Almeida Prado (2019) em sua obra, defende o papel da cooperação internacional descentralizada. Para o autor, as entidades subnacionais têm a oportunidade de utilizar as estratégias e ferramentas para o desenvolvimento e o intercâmbio de práticas de políticas públicas, nas diferentes áreas (econômica-comercial, educacional, cultural, turismo, etc). Ademais, a aparição das cidades em foros específicos no âmbito dos debates políticos – sejam globais ou de integração regional<sup>3</sup> – têm favorecido a articulação de agendas locais desde sua dimensão internacional, onde a separação do âmbito internacional e do âmbito doméstico já não figura mais como um paradigma das relações internacionais.

Para o autor, os modelos utilizados nas cidades-gêmeas de fronteira<sup>4</sup>, refletem a promoção de respostas locais em torno da necessidade de convivência pacífica, por meio de mecanismos cooperativos e articulados criativamente:

---

<sup>3</sup> Podem ser citados, como exemplos, o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-Habitat20), criado em 2002 na Assembleia Geral da ONU, que reflete a importância das cidades no âmbito global. Também a Agenda 2030 aprovada pela Assembleia Geral da ONU, com as metas vinculadas aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Regionalmente, é possível mencionar a Rede Mercocidades, criada em 1995, no âmbito do Mercosul, para estimular o desenvolvimento e a integração. O estudo de Cairo Junqueira (2024) realiza significativa contribuição sobre as instituições de representação subnacional nessa esfera.

<sup>4</sup> No Brasil, as cidades-gêmeas são definidas por texto de Portaria Ministerial como: “Art. 1º Serão considerados cidades gêmeas os Municípios cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semi-conurbação com uma localidade do país vizinho, assim como manifestações



[...] o termo “cooperação transfronteiriça”, remete às ações combinadas entre os atores subnacionais que visam a atender assuntos públicos em territórios que transcendem a divisão política estabelecida por fronteiras entre os Estados nacionais. A cooperação transfronteiriça, principalmente na modalidade descentralizada, facilita a operação dos processos de integração, servindo de guia para a integração física, [...]. (Prado, 2019, p. 223).

A obra de Augusti Fernández de Losada Passols (2020) reúne contribuições relevantes das discussões promovidas no âmbito do *Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL*<sup>5</sup>. Para o autor, as agendas globais contemporâneas apostam na coordenação entre diferentes esferas de governo e necessária complementariedade das suas intervenções, para a superação de desafios para o desenvolvimento sustentável. O autor defende que a cooperação descentralizada é uma das modalidades mais alinhadas com as agendas globais (em especial a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas) com uma trajetória que necessita reforço institucional e construção de capacidades em âmbito local.

Embora a cooperação internacional descentralizada ofereça inúmeras oportunidades promissoras, não é possível ignorar os desafios inerentes. Dessa forma, considera-se que “[...] para implantar esse potencial, os governos locais precisam avançar em um duplo desafio: por um lado, melhorar o ambiente regulatório e institucional em que atuam; por outro, no reforço das suas capacidades operacionais” (Passols, 2020. p.11, tradução livre.). Nesse sentido, as questões relacionadas a recursos financeiros, capacidade técnica dos municípios, falta de profissionais especializados na área de cooperação internacional descentralizada e insuficiências de pesquisas acerca do tema também são barreiras para a formulação de políticas de cooperação internacional descentralizada. O autor destaca:

Por um lado, uma forte resistência das equipes gestoras do próprio governo local ou regional em liberar pessoal altamente qualificado. São funcionários geralmente muito ocupados com os afazeres domésticos e cujo envolvimento em ações de cooperação técnica agrega uma carga extra. A resolução dessas resistências requer um forte compromisso político e que o trabalho realizado no âmbito das ações de cooperação técnica seja reconhecido, considerado como um trabalho próprio e não

---

"condensadas" dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania.” (Brasil, 2021, p.1)

<sup>5</sup> O documento é fruto de debates e conclusões da “VII Conferencia sobre Cooperación Descentralizada”, realizada em Montevideu, entre 4 e 5 de dezembro de 2019. O *Observatorio de Cooperación Descentralizada* foi criado em 2005 e é integrado pela *Diputación de Barcelona* e pela *Intendencia de Montevideo*.

implique uma carga de trabalho maior para os envolvidos.” (Passols, 2020. p. 46, tradução livre)

O estudo sugere que o momento é muito propício para as iniciativas de cooperação descentralizada e deve ser considerada como uma ferramenta para reforçar as capacidades institucionais e operacionais dos governos locais. Entretanto, requer orientações com pautas específicas e a potencialização de políticas públicas que respondam às necessidades locais. Para tanto, recomenda: potencializar os processos de descentralização e reconhecimento de autonomia local e reforçar suas capacidades institucionais e operacionais; potencializar a formação de profissionais para atuação com a gestão de tais mecanismos; definir mecanismos de governança colaborativa que potencializem uma lógica de cocriação e corresponsabilidade no desenho e desenvolvimento de políticas públicas (Passols, 2020).

Os autores compartilham a percepção de que a cooperação descentralizada, guiada pela construção de parcerias, oferece oportunidades para a solução de desafios locais. Entretanto, apesar dos benefícios destacados, ainda persistem significativos desafios na implementação de cooperação internacional descentralizada.

## **Resultados e Discussão**

Reconhecendo o papel da ABRI e dos seus Encontros Nacionais para a consolidação do campo das Relações Internacionais no Brasil, recorreremos aos anais publicados a fim explorar como a cooperação internacional descentralizada tem sido discutida nesse âmbito, ao longo dos anos. Dos nove encontros realizados, foram utilizados os descritores de busca: cooperação internacional, cooperação internacional descentralizada e paradiplomacia nos oito anais dos encontros nacionais publicizados.

Ao todo foram localizados cento e oito (108) trabalhos, sendo que desse total, trinta e nove (39) foram localizados pelo termo “paradiplomacia” e quatro (4) para “cooperação descentralizada” (Tabela 1). Como os anais não disponibilizam o total dos trabalhos apresentados em cada encontro, não é possível relacionar o total de trabalhos identificados pelo amplo termo cooperação internacional, com o total dos trabalhos apresentados no evento.

**Tabela 1:** Número de trabalhos localizados pelos termos de busca

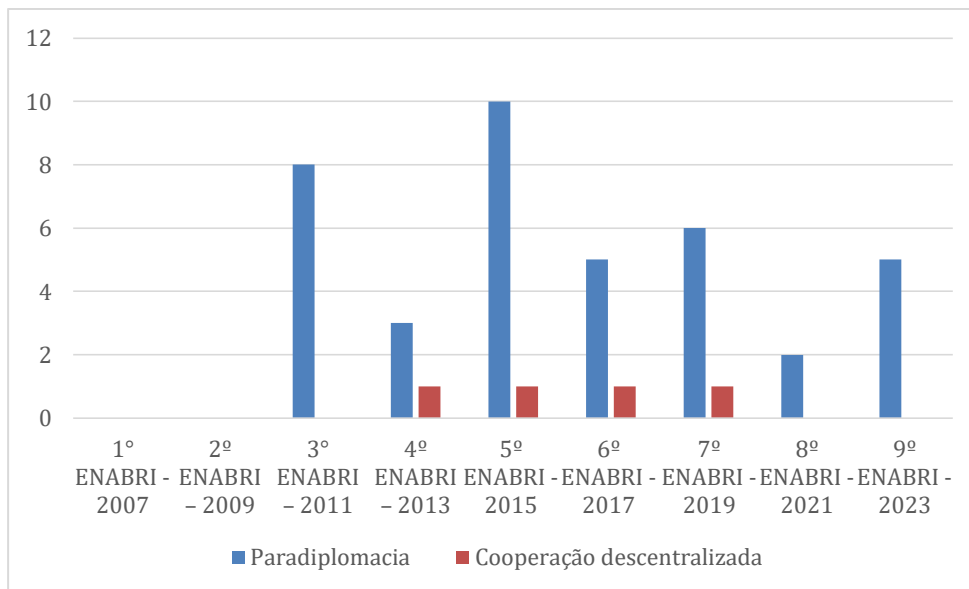
Encontros	Total de Trabalhos	Número de trabalhos por termos
1º ENABRI - 2007 Tema: Transformações na Ordem Internacional na 1ª Década do Século XXI	02	Cooperação Internacional - 02 trabalhos Paradiplomacia – não ocorrência
2º ENABRI – 2009 Tema: Diversity and Inequality in World Politics	-	Não identificado. Anais indisponível.
3º ENABRI – 2011 Tema: Governança Global e Novos Atores	15	Cooperação Internacional - 07 trabalhos Paradiplomacia: - 08 trabalhos
4º ENABRI – 2013 Tema: Multilateralismo, plurilateralismo e a construção de uma ordem mundial	18	Cooperação Internacional - 14 trabalhos Cooperação Descentralizada - 01 trabalho Paradiplomacia – 03 trabalhos
5º ENABRI - 2015 Tema: Redefinindo a diplomacia num mundo em transformação	23	Cooperação Internacional -12 trabalhos Cooperação Descentralizada - 01 trabalho Paradiplomacia - 10 trabalhos
6º ENABRI - 2017 Tema: Perspectivas sobre o poder em um mundo em transformação	14	Cooperação Internacional - 08 trabalhos Cooperação Descentralizada – 01 trabalho Paradiplomacia: 05 trabalhos
7º ENABRI -2019 Tema: Atores e Agendas: Interconexões, Desafios e Oportunidades	12	Cooperação Internacional - 05 trabalhos Cooperação Descentralizada - 01 trabalho Paradiplomacia: 06 trabalhos
8º ENABRI -2021 Tema: Relações Internacionais e Ciência na era das pandemias: olhares transdisciplinares sobre desafios globais	04	Cooperação Internacional - 02 trabalhos Paradiplomacia - 02 trabalhos
9º ENABRI -2023 Tema: O velho está morrendo e o novo ainda não pode nascer	20	Cooperação Internacional – 15 trabalhos Paradiplomacia – 05 trabalhos

**Fonte:** Elaboração própria, a partir das buscas pelos termos nos anais dos eventos.

Nota-se que os encontros nos quais o termo “paradiplomacia” foi mais recorrente foram o 3º Encontro, realizado em 2011 e o 5º Encontro, realizado em 2015. Embora não seja possível afirmar que a temática definida para a chamada dos eventos interfira nos trabalhos inscritos, observa-se, por exemplo, que no ano de 2015, quando a temática do evento foi “Redefinindo a diplomacia num mundo em transformação” houve um maior número de trabalhos localizados com o termo “paradiplomacia” (10 trabalhos). O termo cooperação

descentralizada tem sido menos recorrente ao longo dos anos, como é possível observar no Gráfico 1.

**Gráfico 1:** Paradiplomacia e Cooperação Descentralizada nos ENABRI (2007-2023)



**Fonte:** Elaboração própria, a partir das buscas pelos termos nos anais dos eventos

A análise do conteúdo dos trabalhos sobre paradiplomacia e cooperação descentralizada, permitiu a sua categorização em seis grandes grupos, em função dos recortes e abordagens apresentados nos textos. Destaca-se que a leitura dos trabalhos localizados com o buscador “cooperação descentralizada” permitiu identificar que três deles tinham como enfoque a atuação no Mercosul e nas Mercocidades e um deles se utilizou do conceito para abordar as articulações internacionais de unidades subnacionais de Ruanda. Desta forma, **esses** trabalhos também foram incluídos nos grupos mencionados na sequência.

No primeiro grupo é possível considerar aqueles trabalhos cujo enfoque é a discussão teórico-conceitual da paradiplomacia, seus aspectos legais ou adaptações institucionais nas estruturas de Estado. De uma forma geral, os trabalhos sugerem que apesar dos desafios, a paradiplomacia tem se tornado uma prática presente por meio de instituições e suas respectivas ações, como por exemplo, criação de Secretarias ou Departamentos de Relações Internacionais.

No segundo grupo são reunidos trabalhos que apresentam a prática da paradiplomacia em diferentes países. Entre os casos apresentados, constam análises sobre: Estados Unidos, Ruanda, práticas envolvendo Brasil e Angola, estudos comparando Brasil e Argentina, bem como, um estudo sobre a contribuição da paradiplomacia na agenda de política externa da República Popular da China. Esse grupo de trabalhos destaca que a paradiplomacia será executada de forma distinta, a depender dos aspectos legais, institucionais e políticos de cada Estado.

O terceiro grupo de trabalhos explora as oportunidades da paradiplomacia no contexto de temas específicos de agendas globais. Alinhados ao que a literatura tem demonstrado, as unidades subnacionais (entes federados e cidades) são atores relevantes para a aplicação de soluções para temas como: mudanças climáticas, migrações, pandemia pela Covid-19, implementação da Agenda 2030 e das metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU e outros mecanismos multilaterais.

Os trabalhos ensinam que em determinados casos, as cidades participam de forma consultiva na formulação de propostas e agendas globais. Mas que, em última análise, as cidades representam os territórios nos quais tais políticas serão implementadas. Portanto, os estudos apontam para avanços no sentido de maior inclusão dos atores subnacionais no processo de internalização das temáticas presentes nas agendas globais.

O quarto grupo de trabalhos foca na apresentação e análise de casos específicos da prática paradiplomática em unidades federativas, entre os quais: estado do Pará, Rondônia, Acre, Goiás, Paraíba, Rio de Janeiro. Nesse grupo também foram incluídos os trabalhos que realizam tentativas de sistematização das ações nos diferentes estados brasileiros. As pesquisas resultantes de questionários aplicados apontam que as principais dificuldades consistem na falta de planejamento e de definição de política internacional; falta de estrutura e de equipe própria; baixo interesse ou a falta de vontade política dos governantes; despreparo e falta de experiência dos gestores e restrições orçamentárias. Ainda que considerem a importância da área internacional, isso não a torna prioritária no momento da elaboração dos planejamentos de políticas.

O quinto grupo permite reunir os trabalhos que abordam o Mercosul e as Mercocidades no contexto de políticas para atuação dos governos subnacionais. Esse grupo de trabalhos tem destacado a atuação das cidades naquela esfera, como importante ferramenta de

fortalecimento das políticas em prol da integração regional. Também, nesse grupo, há um enfoque nas cidades fronteiriças, especialmente das cidades-gêmeas e suas demandas de melhorias legais-institucionais para agilizar as soluções dos problemas cotidianos. Os trabalhos desse grupo têm refletido sobre os desafios institucionais, tanto do Mercosul, quanto das próprias cidades, no sentido de reforçar a sua participação e resultados.

Por fim, o sexto grupo é aquele no qual é possível agrupar trabalhos que abordam as experiências e os casos de cidades na sua atuação internacional. Há trabalhos apresentando os casos de: Porto Alegre-RS e Barcelona (Espanha), Belo Horizonte-MG e São Paulo-SP, das cidades-gêmeas entre Brasil e Uruguai, Belém-PA e Manaus-AM, Campinas-SP e Uberlândia-MG, São Paulo-SP e Toronto (Canadá), Medellín (Colômbia). Os estudos foram apresentados ao longo dos anos, à exceção do ano de 2019 e 2023, quando não foram apresentados trabalhos sobre casos específicos.

Os estudos sobre as cidades tendem a destacar um importante desafio: as dificuldades relacionadas à institucionalização e à continuidade das iniciativas descentralizadas. Geralmente, tais iniciativas são estabelecidas e estruturas são criadas durante um mandato específico, situação que se altera no contexto democrático de alternância do poder. Se por um lado, essa flexibilidade representa uma oportunidade, por outro, também representa uma fragilidade, considerando que diálogos internacionais demandam o tempo próprio de construção.

A análise dos trabalhos nos permitiu identificar duas lacunas relevantes. A primeira é que não há trabalhos que abordem as iniciativas ou as relações entre cidades-irmãs internacionais. As cidades-irmãs são um dos arranjos de cooperação internacional descentralizada bastante comuns entre municípios brasileiros e contrapartes estrangeiras. Podem ser entendidas como acordos brandos, sem caráter vinculativo, que estimulam a cooperação descentralizada em diferentes áreas (Schimanski, 2022). Apesar de comuns, a ausência de informações sistematizadas sobre as cidades-irmãs tem dificultado pesquisas sobre tais instrumentos.

Outra lacuna observada é a carência de análises dos casos de paradiplomacia exercida por municípios menores, especialmente aqueles localizados no interior do país. São citados os casos das cidades-gêmeas, nas quais se pressupõe que as iniciativas descentralizadas sejam mais recorrentes em função das suas necessidades e demandas cotidianas relacionadas às

políticas públicas em territórios cortados pela linha de fronteira. Contudo, não foram identificados casos de cidades pequenas localizadas no interior do país, sinalizando para uma agenda a ser preenchida.

## **Considerações Finais**

O objetivo deste trabalho foi explorar as oportunidades e desafios para a atuação municipal em cooperação internacional descentralizada (CID), entendida como iniciativas de cooperação estabelecidas por entes subnacionais. Para tal, foi realizado um levantamento nos trabalhos publicados nos anais do evento de referência do campo das Relações Internacionais no Brasil (Encontros Nacionais da Associação Brasileira de Relações Internacionais), entre 2007 e 2023.

O levantamento realizado revelou que, nos encontros da ABRI, a cooperação internacional descentralizada se faz presente por meio do conceito “paradiplomacia”, que se refere ao campo de abrangência dentro do qual as ações de cooperação descentralizada são inseridas. Ao longo dos anos em que os encontros ocorreram, conforme registrado nos anais consultados, destaca-se o reconhecimento do crescente papel dos municípios nos debates sobre política internacional.

A análise do conteúdo dos trabalhos permitiu categorizá-los em seis grupos: i) aqueles cuja ênfase recai sobre a discussão teórico-conceitual da paradiplomacia, seus aspectos legais ou adaptações institucionais; ii) os que abordam prática da paradiplomacia em diferentes países; iii) a paradiplomacia no contexto de temas específicos de agendas globais; iv) a atuação das unidades federativas brasileiras, suas conquistas e dificuldades; v) a atuação das cidades no âmbito do Mercosul e as Mercocidades, como pilares do processo da integração regional; vi) os casos e as experiências de cidades específicas, na sua atuação internacional.

É possível considerar que as oportunidades para a atuação internacional dos municípios foram ampliadas nas últimas décadas, devido à dissolução da separação entre política internacional e política doméstica. Esse paradigma se diluiu em um cenário global onde se discute, cada vez mais, temas cuja execução e implementação devem ocorrer nos territórios onde são vivenciadas as experiências cotidianas, ou seja, nas cidades.

As potenciais contribuições das iniciativas de cooperação internacional descentralizada são reconhecidas como oportunidades de intercâmbios, de aprendizagem e, em determinados casos, obtenção de recursos financeiros ou atração de investimentos. Pode-se afirmar que as oportunidades consistem na identificação de intersecções entre o plano de gestão local e as agendas internacionais, que permitem o engajamento municipal em diversas arenas e debates.

Todavia, os desafios ainda são significativos. Pode-se dizer que os desafios abrangem a falta de planos estratégicos para a atuação internacional nos planos de governo, alinhamento entre a atuação internacional e a busca de soluções para problemas locais, que respondam às reais necessidades dos cidadãos. A profissionalização da internacionalização das políticas públicas ainda é um desafio real, que se traduz na sua frágil institucionalização e operacionalização no âmbito local.

Esta pesquisa revelou duas lacunas: a primeira é a carência de análises sobre as ações entre cidades-irmãs; a segunda é a carência de estudos sobre os casos de municípios do interior do Brasil. As cidades-irmãs consistem em um dos instrumentos de cooperação internacional descentralizada mais comuns nos municípios brasileiros, e que têm o objetivo de aproximar as cidades por meio de iniciativas culturais, educacionais, econômicas, entre outras.

Nos trabalhos analisados, estudos sobre os casos de municípios consideraram capitais ou municípios com significativa representação populacional e econômica interior do Brasil (Campinas-SP e Uberlândia-MG). Sugere-se que estudos futuros contribuam com casos de municípios menores, a fim de que seja possível avançar na compreensão das práticas internacionais municipais em realidades diversas.

Considerando o potencial significativo que as ações de cooperação internacional descentralizada representam para a promoção do desenvolvimento sustentável, assim como na construção de relações mais pacíficas entre diversas comunidades, avançar na temática é essencial. Especialmente, no que tange à formulação de políticas públicas que promovam a intersecção de agendas globais e locais. Este estudo sinaliza para que pesquisadores, estudiosos e futuros profissionais de Relações Internacionais considerem o desafio de explorar as distintas possibilidades de análise, a fim de que seja possível instrumentalizá-la de forma profissionalizada em contextos locais, mesmo aqueles distantes dos grandes centros.



## Referências

AFONSO, Maria Manuela. FERNANDES, Ana Paula. **abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento**. Lisboa: ForumDC, 2005.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS – ABRI. **A Instituição**. Disponível em: <https://www.abri.org.br/>. Acesso em: 14 maio 2024a.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS – ABRI. **Encontros Nacionais da ABRI**. Disponível em: [https://www.abri.org.br/conteudo/view?ID\\_CONTEUDO=1145](https://www.abri.org.br/conteudo/view?ID_CONTEUDO=1145). Acesso em: 14 maio 2024b.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 24 abr. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição PEC 475/2005**. Acrescenta parágrafo ao art. 23 da Constituição Federal para permitir que Estados, Distrito Federal e Municípios possam promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes subnacionais estrangeiros. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=305376>. Acesso em: 24 de abr. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Portaria MDR nº 2.507, de 05 de outubro de 2021**. Estabelece o conceito de cidades gêmeas nacionais, os critérios adotados para essa definição e lista todas as cidades brasileiras por estado que se enquadram nesta condição. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-2.507-de-5-de-outubro-de-2021-350617155>. Acesso em: 24 abr. 2024r.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Cooperação descentralizada**. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/abc/acesso-a-informacao/projetos/cooperacao-do-brasil-para-o-exterior/cooperacao-descentralizada> . Acesso em: 14 abr. 2024.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS - CNM. **Observatório da Cooperação Descentralizada no Brasil**. Brasília: CNM, 2009.

FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS – FNP. **Cooperação Internacional Descentralizada**. 2023. Disponível em: <https://fnp.org.br/internacional/cooperacao-internacional-descentralizada>. Acesso em: 14 abr. 2024.

GARESCHÉ, Eugene D. Zapata. **Manual práctico para internacionalizar la ciudad**: guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina. Barcelona: Volumen, 2007.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. Os Governos Subnacionais Brasileiros no Mercosul: Balanço, Perspectivas e uma Proposta de Relançamento. In: **Boletim de Economia e Política Internacional**- BePI. Brasília, n. 37, p. 139-157, 2023. Disponível em:

[https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/13250/1/BEPI\\_37\\_Artigo\\_8.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/13250/1/BEPI_37_Artigo_8.pdf) . Acesso em: 24 maio 2024.

LOSADA, Agustí Fernández de . GALCERAN-VERCHER, Marta. **Cities in Global Governance. From multilateralism to multistakeholderism?** 2021. Disponível em: [https://www.cidob.org/en/publications/publication\\_series/monographs/monographs/cities\\_in\\_global\\_governance\\_from\\_multilateralism\\_to\\_multistakeholderism](https://www.cidob.org/en/publications/publication_series/monographs/monographs/cities_in_global_governance_from_multilateralism_to_multistakeholderism) . Acesso em: 14 abr. 2024.

MARCOVITCH, Jacques; DALLARI, Pedro B. A. (Orgs). **Relações Internacionais de âmbito Subnacional: A Experiência de Estados e Municípios no Brasil.** São Paulo: Instituto de Relações Internacionais-Universidade de São Paulo, 2014. p. 28-39. Disponível em: <https://www.livrosabertos.sibi.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/book/266>. Acesso em 23 abr. 2024.

OBSERVATORIO COOPERACION DESCENTRALIZADA. **Observatorio Objetivos y ambitos temáticos.** 2021. Disponível em: <https://www.observ-ocd.org/> . Acesso em 23 abr. 2024.

PASSOLS, Agustí Fernández. **La cooperación descentralizada como mecanismo para abordar las desigualdades y fortalecer la democracia en los territorios.** Barcelona: Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-A, 2020.

PRADO, Débora Figueiredo B. As cidades como atores nas Relações Internacionais: a atuação via rede. In: **Anais do I Simpósio em Relações Internacionais do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas** (UNESP, UNICAMP e PUC-SP). São Paulo, 12-14, novembro de 2007.

PRADO, Henrique Sartori de Almeida. **A cooperação descentralizada e a política para a fronteira no Brasil.** Curitiba: Íthala, 2019.

RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles. **Globalização e novos atores: a paradiplomacia das cidades brasileiras.** Salvador: EDUFBA, 2009. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/zxnbn> . Acesso em 23 abr. 2024.

ROMERO, María del Huerto. **La cooperación descentralizada local. Aportes para la construcción de un marco de referencia conceptual en el espacio de las relaciones Unión Europea- América Latina.** Montevideo: Consorcio Diputació de Barcelona-Intendencia Municipal de Montevideo. 2006.

SALOMÓN , Mónica. Em que medida é possível integrar a Cooperação Descentralizada na dimensão Sul-Sul da política externa brasileira? In: **Revista Mural Internacional**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p.9-15, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rmi.2012.6378> . Acesso em 21 maio 2024.

SCHIMANSKI, Silvana. Cooperação Internacional descentralizada: o papel do bacharelado em Relações Internacionais no contexto das Cidades-Irmãs de Pelotas-RS. In: **Expressa Extensão**, Pelotas, v. 27, n. 1, p. 118-130, 2022. Disponível em <https://doi.org/10.15210/ee.v27i1.21778> . Acesso em 21 maio 2024.