

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ

CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

MARCONE RIBEIRO DO NASCIMENTO FILHO

**PARADIPLOMACIA DA CIDADE DO RECIFE: UM ESTUDO DE CASO  
DA SECRETARIA EXECUTIVA DE JUVENTUDE DO RECIFE  
(2021–2024)**

Recife

2025

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ

CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Marcone Ribeiro do Nascimento Filho

**PARADIPLOMACIA DA CIDADE DO RECIFE: UM ESTUDO DE CASO  
DA SECRETARIA EXECUTIVA DE JUVENTUDE DO RECIFE  
(2021–2024)**

Trabalho de conclusão de curso como  
exigência parcial para graduação no curso de  
Relações Internacionais, sob orientação do  
Prof. Dr. Rodrigo Santiago.

Recife

2025

Catálogo na fonte  
Bibliotecário Ricardo Luiz Lopes CRB-4/2116

N244p Nascimento Filho, Marcone Ribeiro do.  
Paradiplomacia da cidade do Recife: um estudo de caso da  
Secretaria Executiva de Juventude do Recife / Marcone Ribeiro do  
Nascimento Filho. – Recife, 2025.  
76 f. .: il.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Santiago.  
Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia – Relações  
Internacionais) – Faculdade Damas da Instrução Cristã, 2025.  
Inclui bibliografia.

1. Paradiplomacia. 2. Governos subnacionais. 3. Desenvolvimento  
local. 4. Setor público. 5. Recife. I. Santiago, Rodrigo. II. Faculdade  
Damas da Instrução Cristã. III. Título.

327 CDU (22. ed.)

FADIC (2025.2-013)

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ

CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

MARCONE RIBEIRO DO NASCIMENTO FILHO

**PARADIPLOMACIA DA CIDADE DO RECIFE: UM ESTUDO DE CASO  
DA SECRETARIA EXECUTIVA DE JUVENTUDE DO RECIFE  
(2021–2024)**

Trabalho de conclusão de curso como  
exigência parcial para graduação no curso de  
Relações Internacionais, sob orientação do Prof.  
Dr. Rodrigo Santiago.

Aprovada em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Pedro Gustavo Cavalcanti Soares, Professor, Dr. — Faculdade Damas da Instrução Cristã

---

Prof. Dr. Rodrigo Santiago da Silva (Orientador) — Faculdade Damas da Instrução Cristã

Recife

2025

## **AGRADECIMENTOS**

Acima de tudo, agradeço a Jesus, pelo seu amor eterno e miséricórdia. Desde o ventre da minha mãe, o Senhor me escolheu para ser instrumento de transformação na vida de muitas pessoas, dando assim, continuidade ao seu legado. Toda honra e toda glória seja dada à Ele.

Minha profunda gratidão a minha mãe, Josenilda Barbosa Silva, conhecida por muitos apenas como Danda. Obrigado mãe, por ser meu alicerce e por nunca, sob hipótese ou circunstância alguma, ter me abandonado. Nos momentos mais difíceis, você não pensou duas vezes em me escolher. Vim ao mundo para honrar o seu legado e sou muito grato a Deus por tudo que pudemos superar juntos. E é juntos que iremos contemplar as muitas bênçãos de Deus em nossas vidas. Esta é uma delas.

Agradeço ao meu time amado da Coque Connecta e a todas as pessoas que de alguma forma, fazem parte da construção desse trabalho que me enche de orgulho e esperança.

As minhas melhores amigas e amigos, deixo aqui o meu agradecimento, por nunca duvidarem do meu potencial, por me acolher e me incentivar. Vocês sabem quem são.

Um agradecimento especial ao meu psicólogo Júlio César por todo suporte e à Gabriela Steindorff, Iasmin Albuquerque, Mariana Brito e Mariana Lyra, pela generosidade em me guiar e me trazer esperança em um momento tão decisivo como esse.

Gostaria de agradecer ao Prefeito João Campos pela confiança e a todos e todas que fizeram parte da Secretaria Executiva de Juventude durante a minha atuação como Secretário Executivo. Obrigado por estarem ao meu lado dedicando suas vidas, trajetórias e legados em prol das juventudes da cidade do Recife e Região Metropolitana. Fizemos história!

Agradeço ao professor Rodrigo Santiago e ao Professor Pedro Soares por acreditarem em mim até o último segundo e agradeço com muito carinho a todos os meus professores e professoras, desde o ensino infantil até aqui. Venho de uma família pobre, de uma comunidade extremamente vulnerável e vi a violência e a escassez ceifar muitos sonhos. Por muitas vezes, foi a escola, o livro e os seus ensinamentos que me salvaram. Lembro-me de cada aprendizado e a contribuição que tiveram na minha jornada e carrego essa gratidão e responsabilidade de deixa-los orgulhosos de mim onde quer que eu vá.

Por fim, quero agradecer ao menino Marcone, que aos 7 anos de idade ao ver seu pai assassinado na esquina da sua rua, prometeu para si mesmo que não seria mais um número nas estatísticas. Por tantas noites sozinho no seu quarto, você chorava e sonhava com uma vida melhor. Em meio a tantas lutas, você conquistou tudo que sempre sonhou. Meu lindo, sua coragem e determinação te levaram muito longe e isso é só o começo. Eu te amo muito!

## RESUMO

Nas últimas décadas, os governos subnacionais passaram a exercer um papel significativo no cenário internacional, fenômeno conhecido como paradiplomacia, que permite que entidades subnacionais desenvolvam suas próprias relações diplomáticas com outros estados ou entidades subnacionais. Essa atuação se reflete em áreas como atração de investimentos, cooperação internacional, sustentabilidade, inovação e diplomacia cultural. No Brasil, capitais e estados vêm se destacando nesse campo, ampliando suas redes de cooperação com organismos multilaterais, cidades-irmãs e atores não estatais. No Recife, a gestão do Prefeito João Campos (2021–atual) tem buscado reposicionar a cidade no cenário internacional, com iniciativas voltadas à inovação, sustentabilidade e cooperação global. O presente estudo propõe-se a descrever conceitualmente e institucionalmente a paradiplomacia, ao analisar o processo de institucionalização da Prefeitura do Recife no âmbito das Relações Internacionais. Sob esse contexto, destaca-se a atuação da Secretaria Executiva de Juventude do Recife como um caso relevante na compreensão sobre a capacidade de atuação de governos locais no cenário internacional atual. A pesquisa foi desenvolvida a partir da análise de fontes primárias e secundárias sobre o tema, incluindo autores clássicos e contemporâneos, e documentos disponibilizados nos portais oficiais da Prefeitura do Recife.

**Palavras-chave:** paradiplomacia; governos subnacionais; desenvolvimento local; setor público; Recife.

## ABSTRACT

In recent decades, subnational governments have assumed an increasingly significant role in the international arena through the phenomenon known as paradiplomacy, which enables these entities to establish their own diplomatic relations with other states and subnational actors. This engagement is reflected in areas such as investment attraction, international cooperation, sustainability, innovation, and cultural diplomacy. In Brazil, state and municipal governments have expanded their international presence by strengthening networks with multilateral organizations, sister cities, and non-state actors. In Recife, the administration of Mayor João Campos (2021–present) has sought to reposition the city globally through initiatives focused on innovation, sustainability, and international cooperation. This study aims to examine the conceptual and institutional foundations of paradiplomacy, analyzing the institutionalization of international relations within Recife's City Hall, highlighting the role of the Municipal Executive Secretariat for Youth as a relevant case study for understanding the capacity and agency of local governments in the contemporary international landscape. The research draws on the analysis of primary and secondary sources, including classical and contemporary authors, and official documents made available on Recife's municipal government online platforms.

**Key-words:** paradiplomacy; subnational governments; local development; public sector; Recife.

## SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO.....	7
2.	PARADIPLOMACIA E O CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO.....	10
2.1	Diplomacia Tradicional e Paradiplomacia.....	13
2.2	Paradiplomacia e a sua trajetória no Brasil.....	15
2.3	Paradiplomacia Contemporânea.....	22
3.	DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA PARADIPLOMACIA NO BRASIL.....	24
4.	PARADIPLOMACIA NAS CIDADES: UM OLHAR PARA ATUAÇÃO DO RECIFE DURANTE A GESTÃO JOÃO CAMPOS (2021–2024).....	37
4.1	Metodologia.....	40
4.2	Paradiplomacia como estratégia para o Desenvolvimento Local do Recife na Gestão João Campos I.....	41
4.2.1	<i>Irmanamentos</i> .....	42
4.2.2	<i>Memorandos de Entendimento (MoU)</i> .....	44
4.2.3	<i>Redes de Cooperação</i> .....	46
4.2.4	<i>Cooperação Internacional e Financiamento</i> .....	49
4.2.5	<i>Reconhecimentos Internacionais</i> .....	53
4.3	Cooperação Internacional e Políticas para as Juventudes: Uma síntese sobre a atuação da Secretaria Executiva de Juventude do Recife (SEJUV).....	57
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	66
	REFERÊNCIAS.....	68



## 1. INTRODUÇÃO

O início do século XXI se estabeleceu como um universo complexo marcado por uma crescente internacionalização de múltiplos setores da sociedade como a produção, o mercado, a cultura e a mão-de-obra, resultando na Globalização. Contextualizamos este conceito a partir do aporte teórico de Santos (2001, p. 172), para o qual “a globalização primeiramente se refere à rede de produção e troca de mercadorias que se estabelece ao nível mundial. Também designa o fenômeno do intercâmbio político, social e cultural entre as diversas nações”. Esse cenário surge como uma nova forma de organização das sociedades, na qual pretende superar as identidades nacionais, culturais, étnicas e religiosas, construindo uma sociedade global fortemente interligada. Embora esse modelo de gestão econômica neoliberal de desenvolvimento pareça ser um processo positivo, que traz progressos, essa gestão talvez não combine com a realidade de muitos países. Sobretudo em países em desenvolvimento, ao invés de trazer ganhos, só multiplica e aprofunda os conflitos sociais e afeta a qualidade de vida, promovendo desigualdade social e a existência de enormes contingentes populacionais que estão à margem do processo desse plano global de desenvolvimento.

Com o surgimento de novos atores globais, como o mercado financeiro, os Estados-Nacionais têm perdido cada vez mais sua eficiência e autonomia em promover prosperidade e bem-estar social. Esse fenômeno de enfraquecimento do Estado, condicionado a ampliação do papel dos mercados financeiros, fez com que o mercado regulasse “não somente os processos econômicos, mas o conjunto das relações sociais, educativas, culturais, éticas e estéticas (...) O Leviatã que era o Estado, segundo Hobbes, se translada agora para o Mercado” (WOLKMER, 2003, p. 30).

Em paralelo às complexidades da dicotomia “Estado-mercado”, surgem também os desafios da sociedade globalizada. A globalização foi capaz de criar, em um curto período, uma economia mundial cada vez mais conectada e integrada. Esse intercâmbio tem sido intensificado pelas profundas transformações resultantes das inovações científicas e tecnológicas aplicadas à comunicação, que ampliam e aceleram as interações globais (SANTOS, 2001). Isso tudo faz com que os Estados Nacionais percam cada vez mais sua eficiência e autonomia para promover prosperidade e bem-estar social, sobretudo localmente, nos estados e municípios. As consequências da globalização nos países, excede a competência dos governos, porque as problemáticas locais, têm origens globais. Na esteira da globalização, os governos descentralizados emergiram como grandes atores internacionalmente, forjando

relacionamentos além das fronteiras e elaborando agendas independentes de política externa (FALCÃO, 2024).

O fenômeno da globalização tem promovido uma ampliação dos atores políticos e econômicos no contexto internacional, inserindo no cenário mundial municípios, estados federados, províncias, departamentos, regiões, cantões, condados, conselhos distritais, comunidades autônomas e quaisquer outros entes políticos circunscritos ao crivo jurídico dos Estados-nação — único sujeito de direito internacional público até então. (MAIA; CINTRA, 2022)

A geopolítica das cidades constitui um campo de enorme complexidade ao envolver interesses em temas diversos, públicos e privados, e em múltiplas escalas (BALBIM, 2017). O autor diz haver também toda a sobreposição da agenda da cidade com outras agendas de grande vulto, em especial a agenda ambiental e a dos direitos humanos. Esse fenômeno é chamado de Paradiplomacia. O termo paradiplomacia é utilizado para se referir ao envolvimento dos governos subnacionais em assuntos internacionais e tornou-se um campo de estudo global a partir dos anos 2000. Em suma, os governos subnacionais atuam internacionalmente quando realizam missões comerciais e culturais no exterior, assinam tratados e acordos com atores estatais e não estatais estrangeiros e participam de redes internacionais (KUZNETSOV, 2015). A paradiplomacia representaria uma nova e importante atuação para as regiões e o regionalismo, visto que permite a implementação de políticas para a definição de um interesse regional e o desenvolvimento de capacidades para articular-se à complexa rede de atores da globalização (KEATING, 1999). No Brasil, muitos governos estaduais e as prefeituras de cidades médias e grandes (a exemplo das capitais), possuem algum tipo de estrutura de coordenação ou assessoria na área de relações internacionais (RI). “As principais funções identificáveis, apesar das muitas diferenças existentes na organização e nas dimensões dessas estruturas são a cooperação internacional, captação de recursos e promoção comercial e econômica” (SALOMÓN, 2011, p. 284).

O presente trabalho visa descrever a importância do protagonismo dos governos subnacionais no mundo globalizado e apresentá-los como um importante ator para a promoção e manutenção do bem-estar social ao nível local. Trazendo como estudo de caso a Cidade do Recife, que desde 2021, durante a primeira gestão do Prefeito João Campos, adota a institucionalização da paradiplomacia como um mecanismo estratégico para o desenvolvimento sustentável da cidade por meio de políticas públicas construídas com cooperação Internacional, voltadas para as juventudes, consolidando mecanismos de diplomacia urbana. Este artigo está dividido em três partes. A primeira parte da discussão enfoca o conceito de paradiplomacia e seu desenvolvimento no Brasil. A segunda seção

examina os desafios para a efetivação da agenda da paradiplomacia nos governos subnacionais no Brasil. E a terceira seção apresenta a experiência e os resultados da Prefeitura da Cidade do Recife em especial, a atuação da Secretaria Executiva de Juventude (SEJUV), durante a administração de João Campos (2021–2024).

## 2. METODOLOGIA

O estudo busca proporcionar maior familiaridade com o problema, em relação à teoria e à prática, além de possibilitar a análise crítica das estratégias e impactos da atuação paradiplomática no âmbito municipal no Brasil. Para isso, escolheu-se desenvolver uma pesquisa qualitativa, exploratória e bibliográfica, com o objetivo geral de compreender o trabalho desenvolvido pela Secretaria Executiva de Juventude do Recife a partir da estratégia de atuação paradiplomática visando a sustentabilidade do seu trabalho entre os anos de 2021 a 2024.

Para isso, consideram-se três objetivos específicos: discutir sobre o conceito de paradiplomacia e seu desenvolvimento no Brasil; identificar os desafios para a efetivação da agenda da paradiplomacia nos governos subnacionais no Brasil; e descrever a experiência e os resultados da Secretaria Executiva de Juventude (SEJUV), entre os anos de 2021–2024, durante a administração do Prefeito João Campos.

A escolha pela pesquisa de cunho qualitativo objetiva apreender a realidade que não permite quantificá-la, e sim perceber explicações sobre as dinâmicas das relações sociais existentes, com caráter exploratório, busca-se “proporcionar maior familiaridade com o problema” (GERHARDT DE ET AL., 2009, p.35).

Em relação à estratégia de investigação, optou-se pelo estudo de caso, para o aprofundamento do fenômeno estudado (LAVILLE e DIONNE, 1999; CRESWELL, 2010). Neste caso, a escolha foi estudar o município da cidade do Recife, a partir da pesquisa documental e da pesquisa bibliográfica, com o levantamento de referências teóricas publicadas em livros e artigos, revistas, relatórios, documentos oficiais, filmes, entre outros (GERHARDT; SILVEIRA, 2009).

A pesquisa tem como base o levantamento bibliográfico via acesso a artigos científicos disponíveis em bases de dados online de autores clássicos e contemporâneos das Relações Internacionais e da paradiplomacia, como Duchacek, Keating, Soldatos, Kuznetsov, Dias, entre outros, bem como de trabalhos brasileiros que discutem a inserção internacional de entes subnacionais (Vigevani, Rodrigues, Prado).

A análise documental de fontes primárias e secundárias considera relatórios e documentos oficiais disponibilizados pela Prefeitura do Recife e, especificamente, pela Secretaria Executiva de Juventude; publicações em portais institucionais como o Diário Oficial e o site oficial da prefeitura do Recife; legislações e normativas relacionadas ao tema disponibilizados pela Câmara dos Vereadores; e registros de participação do Recife em redes internacionais, projetos de cooperação e eventos voltados à juventude.

### 3. PARADIPLOMACIA E O CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO

Durante séculos, o sistema internacional foi organizado segundo princípios estabelecidos no Tratado de Westfália, de 1648, elaborado após o fim da Guerra dos Trinta Anos. Esse tratado definiu as bases do Estado moderno ao instituir dois fundamentos centrais: a exclusividade do território e a não-interferência de atores externos nos assuntos internos de cada país (DIAS, 2010, p. 53). Embora alguns estudos sobre a paradiplomacia considerem as origens das atividades extraterritoriais das cidades-estado gregas, não há consenso sobre quando esse fenômeno se iniciou no mundo. Outros autores apontam que ela só teria sido possível após Westfália, com a consolidação dos Estados nacionais (TORRES; CARNEIRO, 2023, p. 109).

Essa configuração de cooperação direta entre entes subnacionais e organismos internacionais só se tornou tema de estudos das relações internacionais recentemente. O estudo da paradiplomacia contribui para a compreensão das relações internacionais contemporâneas e da formação e organização do Estado, embora trate-se de tópico marginal nas ciências sociais e políticas (GURGEL; SILVA, 2024). A emergência de novos atores, em especial dos governos subnacionais no plano internacional, configura o envolvimento desses entes não-centrais na formulação e na influência da política externa de um Estado nacional, nascendo assim, o instituto da paradiplomacia (PRADO, 2011, p. 3).

Os primeiros a utilizar o termo paradiplomacia foram os professores Ivo Duchacek em 1986, da Universidade da Cidade de Nova Iorque, e Panayotis Soldatos em 1990, das Universidades de Paris e Livre de Bruxelas, sendo considerados os pioneiros no uso do vocábulo (DIAS, 2010, p. 55). Duchacek (1986 apud KUZNETSOV, 2015) foi responsável por substituir o termo “micro-diplomacia” pela denominação “paradiplomacia”, enquanto Soldatos (1990) consolidou o uso do conceito ao empregá-lo em um capítulo do livro *Federalism and international relations: the role of subnational units* (JUNQUEIRA, 2017, p.43). “Panayotis Soldatos foi o primeiro *scholar* a empregar o rótulo de paradiplomacia para designar as variadas formas de ações externas de atores subnacionais” (BUENO, 2010, p. 24).

Soldatos (1990) via a atividade paradiplomática como um fenômeno de múltiplos atores nas relações internacionais. Nesse sentido, as atividades paradiplomáticas incluem, entre outras: manter escritórios permanentes em outros estados, realizar viagens de promoção e divulgação no exterior, participar de feiras de comércio e investimentos, estabelecer zonas de comércio exterior e participação de representantes dos governos não

centrais (subnacionais) no trabalho das organizações e conferências internacionais (DUCHACHEK, 1990, p. 14-15).

Assim, a paradiplomacia pode ser entendida como o conjunto de contatos, ações, processos e iniciativas desenvolvidos por governos não centrais, como estados federados, províncias ou cantões, em suas relações com diferentes atores internacionais, incluindo Estados nacionais, outros governos locais, empresas privadas, organismos internacionais e organizações não governamentais (SOLDATOS, 1990; DUCHACHEK, 1990). As iniciativas internacionais de governos subnacionais configuram-se como paradiplomacia quando envolvem elementos característicos da política externa e atores capazes de executá-la (SOLDATOS, 1990, p. 35). Na opinião do autor, isso implica que tais entes podem alcançar certa autonomia, permitindo-lhes definir objetivos internacionais, estabelecer estratégias e colocar em prática suas próprias ações nesse campo.

A partir dessas características, existem indícios da prática paradiplomática no século XIX, mas com exemplos mais sólidos a partir de 1913, com a Union Internationale des Villes, a primeira rede internacional de cidades (NEVES, 2013). Apesar das relações dos entes subnacionais com a política externa serem um objeto de estudo recente, as práticas de paradiplomacia se expandiram após o fim da Guerra Fria, à medida que mais atores foram se envolvendo em iniciativas de cooperação global buscando uma maior inserção na dinâmica global para impulsionar o desenvolvimento de seu território (DIAS, 2010, p. 52).

A integração mais profunda dos entes subnacionais trazida pela globalização abriu caminho e promoveu a formação de novas formas de aproximações. “Uma das razões pelas quais cidades e estados aumentaram sua preocupação com o mundo exterior é que eles vêm sendo vistos como agentes de desenvolvimento econômico” (VIGEVANI, 2006, p. 129). Há também outras definições onde a paradiplomacia é entendida como “o envolvimento de governo subnacional nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos, formais e informais, permanentes ou provisórios (ad hoc), com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos ou políticos, bem como qualquer outra dimensão externa de sua própria competência constitucional” (PRIETO, 2004, p. 251).

Ao reunir as diferentes definições de paradiplomacia, percebe-se que, embora partam de perspectivas distintas, todas convergem para a compreensão de que os governos subnacionais ampliaram sua capacidade de atuar para além das fronteiras estatais. Enquanto Duchacek (1990) enfatiza a multiplicidade de atores e a emergência de novas formas de ação exterior paralelas à diplomacia tradicional, Prieto (2004) e Keating (1999) destacam a

dimensão estratégica dessas iniciativas, especialmente no fortalecimento do desenvolvimento regional.

Dias (2010) avança ao compreender a paradiplomacia como uma prática que se legitima a partir das competências constitucionais e das demandas locais, mesmo em contextos jurídicos que não a regulamentam formalmente. Desse modo, ao analisá-las em conjunto, essas abordagens evidenciam que a paradiplomacia não se resume a ações externas pontuais, mas configura um processo que, quando estruturado, possui grande potencial de transformação no modo como as relações internacionais são distribuídas entre diferentes níveis de governo, evidenciando tanto seus limites quanto sua capacidade de redefinir a dinâmica da política externa contemporânea.

No passado, era o Estado Nacional o principal fomentador da diplomacia. “Desde que surgiram os estados modernos no século XVI e, principalmente, depois do Tratado de Versalhes, quando passam a ter relações internacionais de forma sistemática, até o fim da guerra fria com a queda do muro de Berlim (1989), o processo de formação e aplicação das políticas exteriores dos países é basicamente um processo de decisão nacional” (DIAS, 2010, p. 54). Embora ainda reconhecidos como os principais atores das relações internacionais, os Estados Nacionais já não possuem a mesma capacidade de promover o desenvolvimento econômico e político. Os temas que mobilizam múltiplos atores têm se expandido continuamente, dando origem a uma complexa rede de interações globais que, em muitos casos, se desenvolve paralelamente ou até independentemente da atuação estatal, diz o autor.

Os Estados Nacionais vem perdendo espaço no cenário mundial e não conseguem mais alcançar a capacidade da promoção do desenvolvimento, tanto no âmbito nacional como na esfera regional, provocando um fenômeno de transferência dessa capacidade para os governos subnacionais (PRADO, 2011, p. 3). O autor conclui que:

Na medida em que os Estados nacionais não conseguem mais atender as expectativas e demandas de seus entes internos, estes por sua vez, buscam fora de seus limites territoriais, novas perspectivas de desenvolvimento e crescimento econômico, marcando cada vez mais a participação de governos locais e regionais no cenário internacional. (PRADO, 2011, p. 15)

Lecours (2002, 2008) assinala que a paradiplomacia é um fenômeno de desenvolvimento de governos regionais nas RI, constituindo-se em um meio multifuncional para a promoção de interesses e identidades subnacionais. Esse envolvimento pode estar concentrado em motivações políticas, culturais e econômicas e é, antes de tudo, uma possibilidade que os governos subnacionais têm de buscar parcerias para o seu

desenvolvimento, não dependendo exclusivamente da ação dos seus respectivos governos centrais (KEATING, 2000). “Embora o monopólio de ação internacional continue com o Estado Federal, principalmente se olharmos pela ótica constitucional vigente, a experiência empírica indica um cenário diferente” (PRADO, 2011, p. 9). Tal atuação torna-se relevante no contexto da globalização, quando os Estados-nacionais passam a conviver com novos atores nas relações internacionais, como blocos econômicos, empresas multinacionais e organizações não-governamentais (KEOHANE; NYE, 1973). O avanço da globalização, marcado por uma crescente interdependência econômica, tecnológica e cultural, tem intensificado as atividades internacionais de governos locais em todo o mundo. Nesse contexto, municípios e cidades são levados a buscar maior inserção externa para defender seus interesses e valorizar seus recursos endógenos (DIAS, 2010, p. 52–53).

Embora a definição da competência de personalidade jurídica internacional do Estado Nação seja consagrado por tratados e convenções internacionais, a diplomacia enquanto prática já não é privilégio do Estado-nação (CRIEKEMANS, 2006) e os governos subnacionais passaram a ter maior relevância no cenário internacional, extrapolando as condições restritivas atribuídas pelos Estados nacionais (VIGEVANI, 2005). Porém, como recorda Castelo Branco (2009), há quem entenda que a participação dos entes subnacionais nas relações internacionais e no processo de integração regional representaria um grave atentado a um dos princípios básicos do direito internacional, a qual é a soberania de um país. Contudo, nesse estudo não sugerimos a substituição do Estado Nacional como agente promotor das relações diplomáticas, mas procuramos fazer um comparativo entre a diplomacia tradicional e a paradiplomacia, compreendendo o que as diferenciam, sem que isso signifique que estejam desconexas.

### **3.1 Diplomacia Tradicional e Paradiplomacia**

O termo paradiplomacia surgiu em função do debate acadêmico que ocorreu entre as décadas de 70 e 80, no contexto do debate sobre o “novo federalismo” (AGUIRRE, 1999). A propósito, o termo trata-se de um neologismo, porque “paradiplomacia” refere-se à abreviação de “diplomacia paralela” e constitui-se pela junção de duas palavras: o prefixo “para” e “diplomacia” (JUNQUEIRA, 2017, p.43). A “paradiplomacia” surge para compensar a insuficiência do vocábulo “diplomacia” para explicar inúmeras relações internacionais que ocorrem e que independem de ações originadas nas estruturas estatais dos governos centrais (DIAS, 2010, p. 55). Ao contrário da política externa dos Estados, a paradiplomacia não pretende representar os interesses nacionais ou a ser abrangente na sua proposta e cobertura



(PRADO, 2011, p. 4). São atores que agem em função das pressões e demandas que surgem internamente, na comunidade, e que, ao mesmo tempo, possuem uma preocupação com a legalidade de sua ação (MARIANO, 2005). A exemplo das cidades “a atuação internacional das cidades tem como um de seus principais objetivos a cooperação, visando troca de conhecimento, sobretudo na área de gestão pública, mas também em infraestrutura, comércio, desenvolvimento sustentável, saúde, educação, meio ambiente, entre outros temas de alcance universal” (TORRES; CARNEIRO, 2023, p. 110). Embora, os governos subnacionais não sejam governos soberanos capazes de estabelecer a sua própria definição de “interesse nacional” (HOCKING, 2004), “são nas unidades subnacionais que se negociam diretamente as condições de instalação, incentivos e investimentos, sobrepondo os entraves impostos pela burocracia da administração central do Estado” (PRADO, 2011, p. 5). Paradiplomacia não diz respeito à delegação ou à subcontratação para implementação de uma política do Governo Central pelos governos locais (DIAS, 2010, p. 56). Isso implica que os governos subnacionais “passem a vislumbrar a elaboração de novas políticas para as relações globalizadas” (RODRIGUES, 2004).

A diplomacia tradicional, de caráter essencialmente interestatal, tende a considerar estados e municípios como atores periféricos, uma vez que se concentra em temas de *high politics* como segurança nacional, defesa e tratados internacionais de livre comércio, celebração de alianças, etc., competências exclusivas da União. Em contraste, a paradiplomacia volta-se às chamadas questões de *low politics*, relacionadas a áreas como meio ambiente, turismo, atração de investimentos e intercâmbio cultural (DIAS, 2010, p. 55).

A paradiplomacia remete à ideia de paralelismo na atuação diplomática tradicional, e, em outros termos, pode ser considerada a extensão da política específica de estados e municípios, ou como afirma Lecours (2002 p. 93), “uma extensão da política doméstica”. A diplomacia tradicional está relacionada com a capacidade de decisão da política exterior dos estados soberanos, enquanto a paradiplomacia, por sua vez, envolve todas as atividades externas das unidades não centrais (LECOURS, 2002, p. 97).

Apesar de ser um conceito bastante debatido, a paradiplomacia não exclui outras formas de participação de entes subnacionais na política externa, especialmente aquelas vinculadas diretamente aos ministérios ou departamentos de relações exteriores dos governos centrais, como a chamada diplomacia federativa (CONARGO, 1999). Além disso, o autor destaca que esse conceito tampouco limita o crescente papel dos governos subnacionais nas estruturas multicamadas de governança regional e global. A paradiplomacia tem, portanto, um lugar na redefinição da segurança internacional, pois tem sido adotada enquanto instrumento

para a promoção de políticas etnoterritoriais (CONARGO, 1999).

Quando examinado semanticamente, o termo paradiplomacia pode ser definido como a adoção de uma diplomacia paralela (RIBEIRO, 2008). Na realidade, as ações internacionais dos governos subnacionais, no contexto paradiplomático, complementam e ampliam a ação diplomática tradicional.” (DIAS, 2010, p. 55).

Em uma perspectiva mais atual, mas que corrobora com a definição anterior, a paradiplomacia, também conhecida como diplomacia federativa ou diplomacia direta, visa buscar no meio internacional os interesses e oportunidades dos entes subnacionais, nos mais variados campos (TORRES; CARNEIRO, 2023, p. 108). Ao utilizarmos a compreensão da administração pública, a gestão pública de relações internacionais enquanto uma série de estruturas organizacionais e procedimentos de gestão que garantem uma capacidade crescente para os governos subnacionais estabelecerem, promoverem e regularem redes ou fluxos econômicos, culturais, sociais e de informação internacionais em seus territórios (MILANI; RIBEIRO, 2011).

Na prática, as principais maneiras das cidades exercerem atividades paradiplomáticas são: i) por meio de acordos de irmanação entre cidades com objetivos semelhantes; ii) criação de escritórios de representação no exterior; iii) firmamento de parcerias com entes estrangeiros; iv) cooperação com parceiros e com redes internacionais de cidades; v) participação e hospedagem de eventos internacionais; e vi) participação em organizações multilaterais, entre outros (DIAS, 2010). A paradiplomacia representaria uma nova e importante atuação para as regiões e o regionalismo, já que permite a implementação de políticas para a definição de um interesse regional e o desenvolvimento de capacidades para articular-se à complexa rede de atores da globalização (KEATING, 1999).

### **3.2 Paradiplomacia e a sua trajetória no Brasil**

O aumento da participação nas relações internacionais de atores não estatais foi se acentuando nas últimas décadas do século XX, ampliando a interdependência recíproca e a necessidade de cooperação dentro da comunidade internacional (DIAS, 2010, p. 54) e “deve-se levar em consideração, também, que houve multiplicação dos organismos internacionais, bem como uma multiplicação dos instrumentos internacionais que regulam diferentes áreas das relações internacionais (saúde, meio ambiente, alimentação, cultura, tecnologia etc.)” (DIAS, 2010, p. 53). Embora algumas constituições de estados federados excluam totalmente qualquer possibilidade de celebração de atos internacionais por parte dos entes subnacionais, como a Venezuela, outras, como a da Suíça, a da Argentina e a da extinta

União Soviética reconhecem expressamente o *jus tractum* das entidades infraestatais (CASTELO BRANCO, 2007, p. 54). Isso explica o caso do Brasil, onde a introdução da paradiplomacia aconteceu principalmente no final do século XX, em especial entre os períodos que marcaram a redemocratização, nos anos 1980, e a abertura econômica e descentralização política, nos anos 1990.

Vale ressaltar que, os primeiros estudos sobre a paradiplomacia no Brasil advêm quase totalmente de representantes dos estados e municípios, do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e da academia (FROIO, 2015, p. 51). Os estudos sobre a paradiplomacia no Brasil iniciam-se em resposta às primeiras manifestações da paradiplomacia dos governos subnacionais. As primeiras manifestações da paradiplomacia no Brasil ocorreram a partir dos Estados do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul (GURGEL; SILVA, 2024).

Se analisarmos a trajetória da paradiplomacia brasileira a partir de um marco temporal, o Estado do Rio de Janeiro foi o primeiro ente federado a criar uma Assessoria de Relações Internacionais, em 1983, no primeiro ano do governo de Leonel Brizola. No entanto, a ação não foi bem vista pelo MRE (TORRES; CARNEIRO, 2023, p. 110). O Estado do Rio Grande do Sul criou em 1987, durante a Gestão do Governador Pedro Simon e tornou-se o segundo ente federado a criar um órgão específico de relações internacionais, para associar o Rio Grande do Sul aos esforços de integração latino-americana em que estava empenhado o governo federal, na ocasião foi criada a Secretaria Especial para Assuntos Internacionais (SEAI) (NUNES, 2005).

No período embrionário da formação de uma agenda de fomento à paradiplomacia no Brasil, por meio de órgãos estaduais e municipais, como o caso fluminense, o MRE foi receoso, tendo em vista a crença de que a política externa subnacional pudesse atuar de forma contrária aos interesses da União (TORRES; CARNEIRO, 2023, p. 111). No intuito de remediar a ausência de normatização da paradiplomacia no Brasil, o governo federal vem analisando as ações paradiplomáticas caso a caso, principalmente por meio do MRE (VIGEVANI, 2006).

Desta forma, como medida para relembrar os entes subnacionais sobre as relações com os entes estrangeiros, em 1985, o Ministro Chefe do Gabinete Civil, José Hugo Castelo, enviou aos governadores de estado e de territórios um aviso-circular relembrando-os dos artigos constitucionais que tratavam das competências da União, na pessoa do Presidente da República (GURGEL; SILVA, 2024 p.17). O documento recomendava aos governadores e aos prefeitos que comunicassem e consultassem o MRE acerca de: 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 abrangem 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, p. 1 e 2).

A prática da paradiplomacia brasileira e a tentativa de sua institucionalização se manifestam em diferentes fases. Essas fases se devem a mudanças na estrutura governamental, à expansão da cooperação internacional e à promulgação da Constituição Federal em 1988 (CHATTERJI; SAHA, 2017). Segundo o artigo 1º da Constituição Federal de 1988, a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos (...) (BRASIL, 1988) Já o art. 18 (BRASIL, 1988) diz que, a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Ou seja, na mesma medida no qual o art.18 dava autonomia aos entes federados, a Constituição não mencionava em suas competências, a possibilidade dos governos subnacionais desempenharem as relações internacionais, sendo essa uma tarefa da União e Presidência da República, como descreve os artigos:

Art. 21. Compete à União:

- I – manter relações com os Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;
- II – declarar a guerra e celebrar a paz;
- III – assegurar a defesa nacional;
- IV – permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente [...]

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

- VII – manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos;
- VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional (BRASIL, 1988).

É compreensível o posicionamento do Governo brasileiro, pois historicamente as relações internacionais sempre foram de responsabilidade centralizada nos governos

nacionais, especialmente nos Ministérios das Relações Exteriores (DIAS, 2010, p. 54). No entanto, essa exclusividade foi sendo relativizada ao longo do tempo, por conta da crescente participação de diferentes atores que passaram a influenciar dimensões variadas da política externa em paralelo à diplomacia tradicional.

Foi a partir de 1980 que entrou em vigor a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (1969), codificação das regras sobre o Direito dos Tratados, desenvolvida no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), segundo a qual “tratado significa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica” (BRASIL, 2009). A Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou Entre Organizações Internacionais de 1986 vai dizer que os entes federados podem também celebrar tratados, bastando apenas que o direito interno preveja, o que respalda a inserção dos entes subnacionais como novos sujeitos de direito internacional.

Por exemplo, a Constituição da Nação Argentina (1994) reconheceu a atuação internacional de seus entes subnacionais. Em seu artigo 124, permite que as províncias possam formar regiões com finalidades econômicas e sociais, criar órgãos próprios para esses objetivos e firmar acordos internacionais, desde que não entrem em conflito com a política externa nacional nem com competências delegadas ao governo federal, tornando a paradiplomacia normatizada no país. Além disso, o texto constitucional afirma que as províncias detêm o domínio originário dos recursos naturais presentes em seus territórios. Como no caso de Salta, Tucumán e a Cidade Autônoma de Buenos Aires.

Já no caso brasileiro, a CF restringiria à República Federativa do Brasil o poder e voz em matéria de política externa (BRASIL, 1988; LESSA, 2002). Esta postura constitucional refletiu em um modelo centralizado do federalismo brasileiro. No entanto, a Constituição não é também totalmente silenciosa sobre o tema, ao passo que o art. 52, tratando de competências privativas do Senado Federal, reconhece, no inciso V, a possibilidade de “autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos estados, do Distrito Federal, dos territórios e dos municípios” (BRASIL, 1988; RODRIGUES, 2008).

Os estados e municípios participam, de modo formal ou informal, de modalidades de cooperação internacional e estabelecem ou buscam acordos de cunho econômico e cultural, de *facto* e não de *jure* (VIGEVANI *et al.*, 2004). Deste modo, mesmo sem previsão constitucional, a paradiplomacia foi exercida pelos entes subnacionais, se utilizando de suas competências comuns (RODRIGUES, 2008). Essas são definidas no art. 23 da Constituição

Federal de 1988, como sendo:

Art. 23. É competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios:

- I – zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
- II – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
- III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
- IV – impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;
- V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;
- VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
- VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;
- VIII – fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
- IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
- X – combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;
- XI – registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;
- XII – estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito (BRASIL, 1988).

Embora autores como Vigevani (2006) e Rodrigues (2008) destaquem que a Constituição Federal de 1988 não regulamentou a paradiplomacia, para alguns autores, a promulgação da nova Carta Magna brasileira em 1988 representou um passo importante para a paradiplomacia brasileira, pois reconheceu os municípios como entes da federação, o que, somado à redemocratização, impulsionou a prática paradiplomática no país (TORRES; CARNEIRO, 2023, p.110). “No entanto, o pacto federativo previsto na Carta Política criou algumas condições institucionais propícias para que os municípios e os estados federados pudessem se engajar em atividades paradiplomáticas” (CASTELO BRANCO, 2009).

A paradiplomacia no Brasil apresentou um avanço significativo ao longo das décadas de 1990 e 2000. Deste modo, visto que a atuação dos estados e municípios no cenário internacional não representaria uma ameaça, o governo federal passou a adotar uma postura mais flexível (BÓGEA, 2001). A paradiplomacia na verdade pressupõe a interação entre três níveis de atores — o governo central, os entes subnacionais e os parceiros estrangeiros. Sua natureza está justamente na dinâmica dessa inter-relação, na qual as iniciativas locais ou regionais se concretizam em articulação com a União ou com atores internacionais (DIAS, 2010, p. 56).

Com a expansão espontânea da paradiplomacia no Brasil, o governo federal precisou

alinhar a atuação internacional dos entes subnacionais com a política externa da União, onde o amadurecimento da percepção do Estado brasileiro a respeito da atuação internacional dos entes federados — que permite a superação gradual do receio rumo à aceitação e a valorização — é produto de um processo paulatino de acúmulo de experiências em todos os níveis de governo (MIKLOS, 2010). As competências constitucionais alocadas às unidades federadas com respeito ao desenvolvimento, conferem legitimidade aos estados e municípios para buscarem recursos e a cooperação internacional (RODRIGUES, 2004).

Nesse contexto, a partir de 1995, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) iniciou a instalação de escritórios de representação em unidades estratégicas da Federação, com o propósito de ampliar e facilitar o diálogo do governo federal com os entes subnacionais em temas internacionais. A assessoria se instituiu com a abertura dos escritórios de representação nos estados do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Minas Gerais, além de um escritório para a região do Nordeste e outro que atende a região Norte. Em 1997, foi adotada a primeira medida federal voltada especificamente à paradiplomacia: a criação da Assessoria de Relações Federativas (ARF), vinculada ao MRE. As iniciativas adotadas no plano federal tiveram continuidade nos anos seguintes, inclusive sob administração de diferentes orientações partidárias. “As principais funções identificáveis, apesar das muitas diferenças existentes na organização e nas dimensões dessas estruturas, são a cooperação internacional, captação de recursos e promoção comercial e econômica” (SALOMÓN, 2011, p. 284).

Após esse processo, a paradiplomacia brasileira cresceu ainda mais entre os anos de 1991 e 2010, concretizando importantes marcos e avanços de sua atuação no país. O Rio de Janeiro sediou a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também conhecida como Rio-92, sendo considerado o maior evento global ambiental até então, com a presença de representantes e chefes de Estado de mais de 170 países (PATRIARCHA-GRACIOLLI, 2015). A realização do evento desaguou em iniciativas como criação da rede Mercocidades, em 1995, visando integrar cidades dos países-membros do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Entre os principais eventos esportivos mundiais, destacavam-se a Copa do Mundo da Federação Internacional de Futebol (Fifa), os Jogos Pan-Americanos e os Jogos Olímpicos (CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1996).

“Os grandes eventos internacionais sediados pelo Brasil durante o período, com destaque para os ocorridos na cidade do Rio de Janeiro, aliados às demais ações na área, como a irmanação de cidades, visitas técnicas de delegações estrangeiras, missões ao exterior e intercâmbio em setores estratégicos, contribuíram fortemente para o aprofundamento da paradiplomacia no país”. (TORRES; CARNEIRO, 2023, p. 113)

Embora este seja um importante avanço, observa-se que, na maioria dos casos, cada novo projeto trouxe aprimoramentos em relação às experiências anteriores, acompanhados do esforço de definir com maior precisão o campo de atuação dessa área. Entretanto, mesmo com a expansão das representações federais voltadas para o âmbito internacional em diversos estados, por meio dos escritórios de representação do MRE, a paradiplomacia manteve-se limitada, ainda, às capitais e cidades com maior poder econômico (TORRES; CARNEIRO, 2023, p.112).

Entre os anos de 2003 e 2010, que correspondem aos dois primeiros mandatos, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, diversas medidas do governo federal foram criadas para fortalecer o cenário da paradiplomacia no Brasil. Lula desarticulou a ARF e criou a Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (Afepa) e a Subchefia de Assuntos Federativos (SAF) para trabalhar de forma articulada com as demais iniciativas. Em paralelo, cabe destaque a implementação da Assessoria de Cooperação Internacional Federativa (Acif), ligada diretamente à Presidência da República (GONÇALVES; OLIVEIRA, 2017).

No governo de Dilma Rousseff (2011-2016), sucedido pelo governo de Michel Temer (2016-2018), as ações referentes à paradiplomacia, no âmbito federal, concentraram-se majoritariamente na continuação da atuação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) que foi criada em 1987 e funciona enquanto unidade do Ministério das Relações Exteriores (MRE) responsável por planejar, coordenar, negociar, aprovar, executar, acompanhar e avaliar a cooperação técnica do exterior para o Brasil e do Brasil para o exterior (TORRES; CARNEIRO, 2023, p.110; ABC, 2021). A ABC também é responsável pela cooperação humanitária brasileira, por meio do desenvolvimento de projetos de cooperação e parcerias internacionais com diversos países, possuindo um foco maior no Sul global. Cabe destacar que os projetos da ABC, em diversos casos, se deram em parceria com estados, municípios e com o terceiro setor. Inclusive, nesse último caso, as tentativas de organização dos entes subnacionais brasileiros relacionadas às suas atuações internacionais merecem atenção (TORRES; CARNEIRO, 2023, p.113). Alguns exemplos são o Fórum Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais (Fonari) e o Fórum de Gestores Estaduais de Relações Internacionais.

### **3.3 Paradiplomacia Contemporânea**

Historicamente, a diplomacia tradicional se refere à condução das relações oficiais



entre estados soberanos, ou seja, constitui uma parte da Administração Pública e do serviço diplomático de um Estado Nacional (NICOLSON, 1955). Já a diplomacia contemporânea pode ser caracterizada por duas tendências paradoxais: o crescimento da internacionalização e localização dos assuntos de política exterior e, por outro lado, o aumento crescente da fiscalização dos assuntos internacionais por parte dos interesses subnacionais. A política exterior também é cada vez mais segmentada tanto funcionalmente (entre os diversos ministérios) como territorialmente (envolvendo as unidades não centrais) (SOLDATOS, 1990, p. 36). O fato é que, no âmbito internacional, se está passando de um quadro caracterizado pela predominância das relações interestatais para um outro onde predomina uma segmentação tanto territorial quanto funcional (JÁUREGUI, 2001, p. 223).

Isto não significa que os Estados nacionais estejam desaparecendo, ou que vão perder substancialmente seu *status quo* no cenário Internacional. Na realidade, neste novo formato de cooperação, caberá ao Estado nacional manter a capacidade de decidir quais serão os aspectos fundamentais da política externa.

Não há razão por que o direito internacional se oponha à atitude do Estado soberano que, na conformidade de sua ordem jurídica interna, decide vestir seus componentes federados de alguma competência para atuar no plano internacional, na medida em que as outras soberanias interessadas tolerem esse procedimento, conscientes de que, na realidade, quem responde pela província é a união federal (REZEK, 2005).

A medida em que a paradiplomacia foi inserida no debate público como plano de ação para o desenvolvimento local de forma sustentável, esta se tornou um instrumento estratégico para fortalecer estratégias de caráter global como a Agenda 2030 das Nações Unidas. Muitos entes subnacionais respaldam suas atuações por meio do Objetivo 17 “Parcerias e Meios de Implementação”, que propõe: “fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável”. No Brasil, os estudos de paradiplomacia têm privilegiado o âmbito de atuação dos governos, municípios, a presença maior das cidades no cenário internacional e as experiências de integração propiciadas pelo desenvolvimento do Mercosul (DIAS, 2010 p. 52).

[...] O processo de formação da política exterior de um país como o Brasil tem de levar em consideração pelo menos três dimensões: a dimensão nacional, que permanece sendo importante como núcleo fundamental da formulação da política exterior; a dimensão supranacional, que adota aspectos das decisões emanadas de organismos transnacionais como o Mercosul; e a dimensão subnacional, que está relacionada com o cotidiano de relações estabelecidas no campo internacional pelos governos subnacionais, como os estados e municípios, e que denominamos de paradiplomacia. [...] Constituem atividades que não conflitam com as atividades de política exterior executadas pelos órgãos diplomáticos dos Estados nacionais, pois esta é uma atribuição exclusiva do Governo Central (da União, no caso brasileiro) (DIAS, 2010 p. 54-55)

O debate desenvolvido neste capítulo mostrou que a globalização reconfigurou as relações internacionais, ampliando fluxos econômicos, culturais e tecnológicos que limitam a capacidade dos Estados Nacionais de responder sozinhos às demandas e desafios contemporâneos. Os Estados já não podem ser considerados protagonistas exclusivos das relações internacionais, uma vez que cresce significativamente a participação de outros agentes, como organizações internacionais não governamentais, governos subnacionais, entidades privadas, além de atores profissionais e culturais. Nesse cenário, governos subnacionais ganham relevância como atores que buscam, além de suas fronteiras, alternativas para o desenvolvimento local, estabelecendo parcerias e integrando redes de cooperação internacional. A paradiplomacia emerge como um instrumento capaz de conectar cidades e estados às dinâmicas globais, permitindo-lhes buscar cooperação, recursos e soluções para desafios locais, com origem internacional.

É nesse contexto que a paradiplomacia se consolida como ferramenta estratégica, ao permitir que municípios e estados atuem em temas como sustentabilidade, inovação, cultura e desenvolvimento econômico, tornando-se um importante player, que não substitui a diplomacia tradicional, mas a fortalece uma vez que sua finalidade é promover o desenvolvimento local. Os benefícios da paradiplomacia se estendem ao governo central, a medida que seus entes subnacionais se fortalecem em diversos setores, por meio da cooperação internacional e investimento externo direto (IED), além abrir um novo canal de interlocução diplomática nos países em que for concretizada a parceria beneficiando a política externa brasileira.

Assim, o panorama teórico apresentado prepara o terreno para a discussão dos desafios brasileiros em institucionalizar essa agenda e como as cidades brasileiras têm construído estratégias para desenvolver cooperação internacional. Para isso, faremos uma análise da experiência do Recife, que será explorada nos próximos capítulos.

#### 4. DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA PARADIPLOMACIA NO BRASIL

A paradiplomacia pode ser motivada por fatores econômicos, políticos e culturais.

O Brasil não é um Estado multinacional e tampouco experimentou diásporas. Também não se configuram minorias étnicas com interesse e capacidade para mobilização de governos estaduais ou municipais com vistas à obtenção de “assistência em suas pátrias de origem”. Assim, não se identificam razões de ordem cultural motivadoras da paradiplomacia em território nacional. Também as razões de ordem política – “aspirações nacionalistas” e “busca de reconhecimento junto à comunidade internacional” – não constituem fatores que motivam a paradiplomacia brasileira, apesar da percepção que ocorre algum “declínio de confiança depositada no governo central”. (ABREU, 2013, p. 70)

Para o autor, são as razões de ordem econômica que melhor justificam a reprodução da paradiplomacia no Brasil (ABREU, 2013, p. 70). Os entes subnacionais têm buscado atrair investimentos, expandir mercados, promover negócios, transferir ou absorver tecnologias e incentivar o turismo. Nas áreas contíguas aos vizinhos sul-americanos, destacam-se iniciativas permanentes de cooperação transfronteiriça, voltadas à infraestrutura e ao comércio, que também repercutem em setores como educação e saúde (ABREU, 2013, p. 70).

Vimos que com a globalização, “cidades e estados em todo o globo passaram a encarar a esfera internacional como uma alternativa para alcançar suas demandas frente a esta nova agenda que aflorava, gerando o que se compreende como o fenômeno da paradiplomacia” (SANTOS, 2019, p. 212). A paradiplomacia praticada no Brasil pode ser entendida como um fenômeno que reúne três atributos: (i) inescapável, por conta de irrefreável processo globalizante que o estimula; (ii) fático, uma vez que se manifesta concretamente e em tendência crescente no país; e (iii) desejável, uma vez que traz, em tese, benefícios a comunidades locais e regionais (ABREU, 2013, p. 70). No entanto, “essas três características por si só não constituiriam um problema no campo do Direito se a atividade fosse exercida com o devido respaldo no ordenamento jurídico nacional. Mas não é” (ABREU, 2013, p. 70). Embora tais características reforcem sua relevância prática, o autor destaca que a atividade esbarra em limitações jurídicas, uma vez que não encontra amparo explícito no ordenamento nacional. Assim, mesmo sendo um fenômeno real e em expansão, sua prática conflita com a Constituição, que atribui exclusivamente à União a condução dos assuntos internacionais (ABREU, 2013, p. 70).

No capítulo anterior, vimos que no Brasil, essa inserção internacional de entes subnacionais ganha forma a partir do período da redemocratização em 1985, “sob a égide da Constituição Federal (CF) de 1988, o país passa a ser considerado uma Federação trina –

formada por três entes federados, a saber: a União, os estados e os municípios” (SANTOS, 2019, p. 213). Essa foi a primeira iniciativa institucional do Estado brasileiro voltada ao reconhecimento da paradiplomacia e de seus impactos na formulação da política externa (SANTOS, 2019, p. 213). A Constituição de 1988 distribuiu competências entre os entes federados e conferiu, pela primeira vez na história do país, o status federativo aos municípios (RODRIGUES, 2011).

Essa nova distribuição de poderes, garantiu às cidades maior grau de autonomia política, jurídica e administrativa, além de oferecer melhores condições estruturais para seu desenvolvimento financeiro (SANTOS, 2019, p. 213). O fato de ser uma Federação trina é um diferencial do caso brasileiro, pois poucos países federais são trinos. Na América do Sul, o Brasil seria o único (RODRIGUES, 2008).

No início do primeiro mandato do então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), é que são identificadas as primeiras movimentações do governo no sentido de institucionalizar o trato do tema da inserção internacional subnacional, tendo a construção do conceito de diplomacia federativa como seu início (SANTOS, 2019, p. 214). As iniciativas institucionais da União para regulamentar a paradiplomacia no Brasil surgiram apenas em 1995, resultado de discussões e reflexões acerca do crescimento desse tipo de atuação. Nesse período, foi elaborada uma política de Estado com o objetivo de aproximar o Itamaraty de governos estaduais e municipais, promovendo maior articulação e orientação das ações externas dos entes subnacionais, o que ficou conhecido como diplomacia federativa (SANTOS, 2019, p. 220). Contudo, observa-se “uma tradição federalista centralizadora, historicamente explicável, que remonta ao caráter unitário do período imperial, de 1822 a 1889” (VIGEVANI, 2006, p. 133). Nos primeiros anos da República, o Ministério das Relações Exteriores — então marcado pela atuação do Barão de Rio Branco, figura central da diplomacia nacional — concentrou de forma exclusiva a condução da política externa (SANTOS, 2019 p.217). Essa centralização refletia a herança do período monárquico, no qual o imperador detinha controle absoluto sobre os assuntos internacionais; após a mudança de regime, essa autoridade foi simplesmente transferida ao Poder Executivo (SANTOS, 2019, p. 217).

É certo que os poderes executivos centrais têm um papel especial na mediação das pressões domésticas e internacionais exatamente porque estão diretamente expostos a ambas as esferas e não porque sejam unificados em todas as questões ou porque estejam insulados em relação à política doméstica (PUTNAM, 2010, p. 151). Os dispositivos constitucionais relacionados às questões externas não impossibilitam as unidades federadas de defenderem

seus interesses no âmbito internacional, mas com uma ressalva: “desde que não assumam compromissos jurídicos” (PRAZERES, 2004, p. 303), pois, nesse caso, estariam em desacordo com a normativa constitucional em vigência. As mudanças no padrão de relacionamento do sistema internacional, associadas aos processos de descentralização e regionalização, característicos da globalização, “têm feito com que outros níveis de governo diferentes do nacional – supranacionais ou subnacionais – desenvolvam suas próprias políticas externas” (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p. 41).

A incorporação pela Presidência da República e pelo Ministério das Relações Exteriores de uma agenda intergovernamental para ações internacionais federativas significa, por si só, o reconhecimento da legitimidade dos entes federados para as relações internacionais. Fato novo nesse cenário, tendo como pano de fundo a preocupação com o potencial de fragmentação das ações internacionais dos governos subnacionais. (RODRIGUES, 2008, p. 1023)

Em 1997, o governo criou a Assessoria de Relações Federativas (ARF) no MRE, consolidando a diplomacia federativa como uma política de Estado e fortalecendo sua promoção no âmbito federal. (SANTOS, p. 221, 2019) Em outras palavras, a ARF pode ser compreendida como um órgão de coordenação da atuação internacional das unidades subnacionais brasileiras (DANTAS, 2011). Sob a ARF também foram criados, a datar de 1997, de representação regional do Ministério das Relações Exteriores em diversas capitais brasileiras visando coordenar as iniciativas externas das regiões, além de encaminhar suas demandas ao âmbito federal e ministerial (SANTOS, p. 221, 2019).

Embora a criação dos escritórios de representação regional do MRE no estado do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Pernambuco antecede a existência da ARF, foi somente a partir de 1997, com a criação do órgão e dos escritórios de representação em São Paulo e Manaus, que essa prática se tornou uma “política sistemática vinculada à diplomacia federativa” (MIKLOS, 2011, p. 95). Os escritórios funcionam também como instâncias de monitoramento da atividade internacional exercida pelos entes subnacionais, “visando garantir a coerência da política externa conduzida pelo governo central” (FIGUEIRA, 2011, p. 144). Entretanto, a ação efetiva da assessoria se limitava a “ações de coordenação e a dar sustentação material e administrativa a negociações e viagens internacionais de dirigentes dos governos subnacionais e a apoiar as relações de governos estrangeiros com os estados e municípios brasileiros” (VIGEVANI, p. 40, 2010).

O objetivo da ARF, era o de aprimorar o diálogo com as unidades da Federação,

visando um melhor atendimento de seus interesses em âmbito internacional, e garantindo que esses estejam em “perfeita consonância com a política externa do país” (BARROS, 1998, p. 22). Apesar de todos os escritórios de representação regional do MRE operarem como instrumentos para o desenvolvimento da diplomacia federativa, cada unidade possui competências próprias, de acordo com a vocação e demandas específicas de sua região. (MIKLOS, 2011).

A ARF poderia representar um instrumento de coordenação e controle, capaz de oferecer ao MRE os instrumentos necessários para garantir que a atuação internacional das unidades subnacionais não se proceda de maneira discordante com o padrão da União (SANTOS, 2019, p. 222). No entanto, a ARF não logrou em atingir status elevado no processo decisório do Itamaraty, sendo transformada na Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA) (SARAIVA, 2004). A AFEPA surgiu como o resultado da fusão entre a ARF e a Assessoria de Assuntos Parlamentares, em julho de 2003 e em vigência até o presente. O Decreto nº 9.150, de 4 de setembro de 2017 estabelece que à AFEPA compete:

“participar do processo de interlocução com os Governos estaduais, distrital e municipais, as assembleias estaduais, a Câmara Legislativa do Distrito Federal e as câmaras municipais nos assuntos de competência do Ministério, com o objetivo de assessorá-los em suas iniciativas externas e de providenciar o atendimento às consultas formuladas, observadas as competências dos órgãos que integram a Presidência da República” (BRASIL, 2017).

O objetivo da extinta ARF é herdado pela AFEPA no que tange ao assessoramento das ações internacionais empreendidas pelos estados e municípios brasileiros. (SANTOS, 2019, p. 222). Dentre as ações empreendidas pela AFEPA, destaca-se o I Encontro de Negociações Internacionais: os estados e os municípios do Brasil, realizado em Brasília, em agosto de 2006, promovido pelo órgão em parceria com a Fundação Alexandre Gusmão (SANTOS, 2019, p. 223). Naquela ocasião, de forma inédita, as linhas mestres política externa brasileira foram expostas para um grande público formado por prefeitos, secretários municipais e estaduais, além de acadêmicos e técnicos especialistas no tema da paradiplomacia e diálogo federativo (RODRIGUES, 2008).

Os temas da cooperação internacional, integração sul-americana e assistência consular permearam a agenda externa do então presidente Lula (2003-2010), configurando um cenário distinto daquele em que a ARF foi estabelecida. (SANTOS, 2019, p. 223) A fusão da Assessoria de Relações Federativas e da Assessoria de Assuntos Parlamentares – duas

instâncias com vocações muito distintas, dedicadas ao diálogo com setores diferentes – indica que ambos os temas, o diálogo federativo e o diálogo com o parlamento, perderam prestígio na agenda do Ministério das Relações Exteriores (MIKLOS, 2010, p. 69-70).

Outra diferença fundamental no que tange à competência das duas instâncias dá-se no fato de que os escritórios de representação regional do MRE não estiveram subordinados à AFEPA, assim como estiveram à ARF, durante sua vigência. A não-subordinação dos escritórios de representação regional “à estrutura responsável por coordenar o diálogo entre o MRE e as unidades subnacionais brasileiras indica que a institucionalidade construída para permitir o desenvolvimento da diplomacia federativa foi desmontada” logo no início do primeiro mandato de Lula (MIKLOS, 2010, p. 65-66). Os novos desafios impostos ao MRE pela inserção da dimensão subnacional na esfera internacional como elemento a ser considerado no planejamento e processo decisório da política externa brasileira, exigiram do Ministério a “necessidade de rever seus procedimentos a fim de contemplar novos temas e atores” (MIKLOS, 2011, p. 87).

Neste sentido, em 26 de fevereiro de 2003, foi criada a Subchefia de Assuntos Federativos (SAF) por meio do decreto nº 4.607 de 2003, com sua Assessoria de Cooperação Internacional Federativa (ACIF), ambas vinculadas à Casa Civil da Presidência da República. A SAF dispõe de uma estrutura que visa o planejamento e acompanhamento de projetos de cooperação internacional dos entes subnacionais brasileiros, “com destaque, nas atribuições do órgão, para o fornecimento de subsídios e apoio para atividades e projetos de cooperação técnica entre os entes federados, contemplando o plano internacional” (MEIRELES, 2015, p. 03).

A condução das relações exteriores federativas brasileiras durante o governo Lula passou a ser denominada de cooperação internacional federativa, em oposição à diplomacia federativa do governo de FHC. Em comparação à diplomacia federativa do governo FHC, a cooperação internacional federativa mostrou-se especialmente engajada na adoção de um discurso que advoga pela “dinamização e potencialização da atuação internacional de entes federados, ao invés da coordenação e do controle de tal modalidade de atuação” (MILKOS, 2010, p. 102). Durante o governo Lula, “a cooperação internacional federativa caracterizou-se pelo ativismo internacional dos governos subnacionais em suas diversas dimensões: seja através da promoção comercial, da captação de investimentos ou da cooperação técnica internacional” (SALOMÓN, 2008).

Os desafios relativos à regulação da paradiplomacia no Brasil tornaram-se evidentes com a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 475/2005, de autoria do

então deputado e diplomata André Costa, esta foi a primeira vez que se buscou garantir amparo constitucional ao fenômeno da paradiplomacia no Brasil (SANTOS, 2019, p. 226). A proposta ficou conhecida como “PEC da Paradiplomacia” (CASTELO BRANCO, 2009) e visava acrescentar o § 2º ao artigo 23 da Constituição da República nos seguintes termos:

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

A PEC da paradiplomacia foi apresentada ao Congresso Nacional por André Costa em 2005 (VIGEVANI, p. 36, 2010), mas o texto foi considerado excessivamente restritivo, uma vez que limitava as parcerias exclusivamente a entes subnacionais estrangeiros, condicionava sua validade à autorização prévia da União e ainda exigia aprovação do Congresso Nacional (RODRIGUES, 2008). Em abril de 2006, na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, foi apresentado o parecer do relator, Deputado Ney Lopes, Partido da Frente Liberal (PFL), do Rio Grande do Norte, opinando pela inadmissibilidade da proposta (CASTELO BRANCO, 2007), a PEC não obteve êxito em sua aprovação, tendo sido arquivada em 2007, depois da tramitação na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) (BRASIL, 2005). Em seu parecer, o relator Ney Lopes (PFL/RN) destacou que a Constituição não contém qualquer dispositivo que impeça estados, Distrito Federal e municípios de firmarem atos internacionais, prerrogativa que decorre diretamente da autonomia federativa prevista no art. 18 da Carta Magna. Ressalvou-se apenas a observância das competências exclusivas da União, mas reconheceu-se a liberdade dos entes federativos para celebrarem atos internacionais dentro de sua esfera de atuação (NUNES, 2005).

O parecer da PEC simplesmente não analisou a matéria como deveria, pois se fixou em um assunto do qual não tratava a matéria. A proposta em questão tinha o objetivo de institucionalizar a paradiplomacia no Brasil, permitindo aos entes federados a possibilidade de celebrar acordos e convênios internacionais (PRADO, 2011, p. 10). A proposta em questão recebeu claras influências das constituições argentina e alemã, salvo pela consideração de que, na versão brasileira, as contrapartes somente poderiam ser entes subnacionais estrangeiros, e pela necessidade de autorização prévia da União – o que, na acepção do autor, fere o princípio da autonomia federativa (RODRIGUES, 2008).



No fluxo de uma tendência global de descentralização de poderes centrais, o Estado brasileiro se mostra confuso e incapaz de se ajustar à realidade dos fatos, tornando-se refém de sua própria legislação e da ação pouco perceptível de forças de sua estrutura que se digladiam nos bastidores da política, inspiradas em princípios universais, muitas vezes descolados do interesse nacional (ABREU, 2013, p. 71).

Caminhar rumo a uma reforma constitucional, a fim de permitir esta conjuntura, se mostra como uma opção. Contudo, é um caminho difícil, principalmente por não existir no meio político a sensibilidade para esta reforma e o debate necessário que motive a alteração constitucional (PRADO, p. 11, 2011).

O que de novo se quer apresentar é uma perspectiva dos constrangimentos a que o Estado brasileiro se submete ao permanecer passivo, sob o duvidoso argumento de que, ao descentralizar poderes para o exercício de certos atos internacionais que lhes são tradicionalmente próprios, estaria perdendo soberania (ABREU, 2013, p. 67). O Estado brasileiro incorre em contradição ao se manter rígido diante da descentralização de competências internacionais, pois, ao tentar preservar sua soberania, acaba estimulando práticas informais e juridicamente frágeis que podem, justamente, comprometer o próprio exercício desse poder soberano (ABREU, 2013, p. 67).

“[...] o crescente envolvimento internacional das entidades subnacionais tem sido um movimento que os governos nacionais tendem a ver negativamente, ou ao menos a manter dentro de estreitos limites. A concepção realista, estadocêntrica, sugere que a coerência e a unidade da política exterior sejam necessárias para evitar qualquer vantagem para adversários ou mesmo para parceiros” (VIGEVANI, p.128).

Nessa linha doutrinária tradicional, teme-se que, ao permitir que os entes subnacionais conduzam suas próprias relações internacionais, a soberania do governo central possa ser ameaçada pela existência de projetos que não coincidam com os do Estado (ABREU, 2013, p. 71). “A politização da atividade paradiplomática tenderia a diminuir à medida que a prática de estabelecer uma estrutura institucional e uma estratégia internacional para o município ou o estado for se ampliando e se padronizando” (SALOMÓN, 2011). É pela União que a República Federativa do Brasil se apresenta nas relações internacionais (SILVA, 2009), entretanto, a própria desigualdade da força política e socioeconômica que existe entre diversas regiões e estados da federação estimula a participação direta do poder local nas relações internacionais (RODRIGUES, 2004).

Ao observar que a paradiplomacia não institucionalizada abre espaço para interferências externas, organizações privadas ou não governamentais podem oferecer

cooperação a estados e municípios em troca de benefícios econômicos, chegando inclusive à exploração de recursos naturais em áreas sensíveis, como a Amazônia (ABREU, 2013, p. 73). Essa permeabilidade possibilita episódios de biopirataria e concessões feitas com o aval de atores nacionais, configurando ingerência estrangeira sobre patrimônio estratégico e, portanto, sobre o exercício soberano do Estado (ABREU, 2013, p. 73).

Diante desse desenho, e não se visualizando em horizonte perceptível a alteração concreta desse *status quo*, a não institucionalização da paradiplomacia pode apontar quatro consequências ao Estado brasileiro que estão inter-relacionadas: (i) prejuízos ao desenvolvimento local e regional; (ii) insegurança jurídica; (iii) constrangimentos no plano internacional; e (iv) riscos à segurança nacional (ABREU, p. 73, 2013).

A doutrina clássica do Direito, quando interpreta as soberanias nacionais, vincula o conceito de soberania à capacidade do Estado, entre outros atributos, em conduzir sua política externa e manter relações diplomáticas com Estados estrangeiros (ABREU, 2013, p. 71). “A rigor, portanto, não há espaço no Direito Público Interno para o exercício legal da paradiplomacia, uma vez que “manter relações com Estados estrangeiros” compete à União, sem extensão dessa competência aos membros da federação” (ABREU, 2013, p. 71). A situação se torna mais problemática quando essas iniciativas informais envolvem a assinatura de acordos, já que a celebração de tratados é atribuição privativa do Presidente da República e depende de um procedimento específico de aprovação pelo Congresso Nacional (ABREU, 2013, p. 71).

Entretanto, as negociações vêm sendo cada vez mais conduzidas por governos subnacionais, configurando a chamada paradiplomacia ou cooperação internacional descentralizada e se baseia em princípios da teoria democrática e em noções como mundialização do Direito, autodeterminação, subsidiariedade, identidade e soberania relativa (ABREU, 2013, p. 68). Ainda que a Constituição de 1988 tenha dado passos nesse sentido, não há uma clara indicação da validade do princípio da subsidiariedade, consequentemente, a indefinição no tocante ao espaço jurídico da paradiplomacia persiste (VIGEVANI, 2010, p. 32).

Neste sentido, um importante passo para a efetivação da paradiplomacia enquanto uma política institucional de Estado é a institucionalização da política. No Brasil há ainda uma baixa institucionalidade da paradiplomacia. A questão coloca-se em dois níveis, tanto na falta de reconhecimento destas ações na esfera jurídica, quanto na formalização no plano subnacional de estruturas que garantam continuidade (VIGEVANI, 2010, p. 30). Entre os estados e municípios, a institucionalização da paradiplomacia ainda se dá de forma desigual e

lenta, estando a maioria das estruturas institucionais de relações internacionais concentradas ao longo do eixo Sul-Sudeste (PRADO, 2018). Refere-se como “institucionalização” às iniciativas de criação de estruturas formais como unidades de governo especializadas e divisões administrativas subsidiárias voltadas para a regulação e regulamentação da paradiplomacia (SILVA, 2024). A institucionalização pode ser vista a partir de uma mudança que aumenta o número de políticas em uma área em particular, aumenta o número de instrumentos utilizados e/ou a sua intensidade (BAUER *et al.*, 2012). A ausência de um dispositivo constitucional tem como consequência o acarretamento de ações internacionais por parte dos entes subnacionais brasileiros que eventualmente não encontram amparo jurídico ou normativo (SANTOS, 2019, p. 214).

Nessa linha de argumentação, propõe-se uma descentralização da política externa, na qual o governo central atuaria como coordenador da ação externa de suas unidades, para garantir uma harmonia entre todos os Estados subnacionais e deles com a política nacional para o plano externo (ABREU, 2013, p. 68). Essa autonomia de unidades subnacionais contribuiria para o alcance de objetivos mais concretos em termos de política externa, maiores avanços nas negociações e maior satisfação dos interesses regionais (SOLDATOS, 1990, p. 220). Esta política não ocorre em desfavorecimento do Estado nacional, pelo contrário, pode contribuir ao favorecimento de sua maior eficácia, na medida em que são chamados novos atores sociais, políticos, administrativos, econômicos, a participar, contribuindo para o fortalecimento da ação nacional (VIGEVANI, 2010, p. 27-28).

Se “paradiplomacia se refere a uma emergente capacidade do exercício da política externa por unidades subnacionais, ou seja, refere-se à participação dessas unidades, independente do Estado central, na busca de seus próprios interesses na arena internacional” (WOLFF, 2007), o fenômeno encontra razões consistentes para o seu incremento, mesmo diante de fortes resistências dos Estados. Razões de ordem econômica, política e cultural explicam as motivações que conduzem os entes subnacionais a atuarem no plano internacional (LESSA, 2007, p. 36).

O ativismo paradiplomático no Brasil decorre, em grande medida, do esforço de governantes para maximizar interesses, inclusive de natureza política. Essa atuação subnacional se fundamenta em múltiplas motivações, que vão desde demandas administrativas e estratégias de desenvolvimento econômico até pressões de grupos sociais e empresariais ou mesmo o fortalecimento da posição política de governantes no cenário interno (VIGEVANI, 2010, p. 27). Ainda assim, tais iniciativas têm ocorrido, em geral, sem gerar conflitos diretos com a política externa da União. A própria incapacidade do governo

central de responder a todas as demandas internacionais contribuiu para a criação de espaços de descentralização, abrindo caminho para a paradiplomacia como alternativa de ação externa dos entes federados (VIGEVANI, 2010).

O modelo historicamente adotado pelo MRE contribuiu para que a agenda diplomática do país se mantenha distante do debate público, da sociedade civil e dos entes federados, afastando os estados e municípios das discussões sobre os impactos das políticas internacionais adotadas pela União (SANTOS, 2019, p. 218). No Brasil, os governos subnacionais não possuem os meios necessários para se fazer ouvidos no processo de aprovação de tratados internacionais que podem vir a afetar — muitas vezes, seriamente — sua situação econômica, política e social (RODRIGUES, 2011). Cabe, deste modo, aos entes subnacionais brasileiros criarem suas próprias estratégias para exercerem suas atividades paradiplomáticas. Não existe um marco na Constituição Federal que ofereça amparo constitucional aos entes federados em suas ações externas (SANTOS, 2019, p. 225).

Por fim, o crescente interesse e ações empreendidas pelos entes subnacionais no âmbito internacional, no início do século XXI, fez reacender o debate sobre a necessidade de conferir amparo legal a essas atividades no país (SANTOS, 2019, p. 226). Entretanto, o debate sobre matérias de política internacional, no Brasil, encontra-se restrito a um segmento específico de indivíduos, o que dificulta as tentativas de abertura e democratização da política externa brasileira, como um fenômeno de retroalimentação (SANTOS, 2019, p. 228).

As ações governamentais apresentadas no sentido de institucionalizar o fenômeno da paradiplomacia no Brasil indicam a ciência e preocupação do Estado ante o tema. Contudo, cabe salientar que a flexibilização por parte do Estado brasileiro, refletida na criação e evolução dos órgãos, políticas e canais de diálogo, não devem ser compreendidas como indícios de compartilhamento e fragmentação de sua autoridade em matéria internacional. A condução e a possibilidade do estabelecimento de relações exteriores formais, estiveram sempre centralizadas na figura da União, representada pelo Poder Executivo. (RODRIGUES, 2019, p. 225)

A primeira Constituição republicana e federal do Brasil, promulgada em 1891, estabelece, no art. 48, que compete privativamente ao Presidente da República manter relações com Estados estrangeiros e entabular negociações internacionais, celebrar ajustes, convenções e tratados (BRASIL, 1891). A “Constituição Cidadã”, como é conhecida a CF/1988, é clara ao manter a centralidade da União na tomada de decisões e atuação no âmbito internacional, não prevendo a possibilidade de que os estados federados, o Distrito

Federal e municípios, desenvolvam e mantenham relações internacionais formais (SANTOS, 2019, p. 226). Os atos e ações internacionais dos governos estaduais e municipais ficam restritos a acordos que não carregam nenhum peso normativo, tampouco político; ficam somente na esfera da obrigação moral e do entendimento (PRADO, 2011, p. 10). Falta uma normatividade da paradiplomacia no âmbito federal, um fator que dificulta ou mesmo impede o desenvolvimento da atividade no rumo da institucionalização. Entretanto, vimos que embora a Constituição Federal apresenta limites à atuação internacional de seus entes federados, a paradiplomacia é na prática “tolerada” no Brasil (ABREU, 2013, p. 72).

A cooperação internacional descentralizada no Brasil opera sem um sistema formal de monitoramento federal, comprometendo a identificação de resultados e dificulta diferenciar iniciativas bem-sucedidas daquelas que não produzem retornos relevantes (ABREU, 2013, p. 73). Essa lacuna não decorre apenas de falhas de gestão, mas sobretudo da inexistência de objetivos claramente definidos e de indicadores que permitam medir, de forma sistemática, os efeitos dos projetos sobre os interesses dos entes subnacionais e do país. “Em não havendo uma definição clara de objetivos e nem indicadores de mensuração para avaliar se determinado projeto está, de fato, trazendo benefícios ao ente e ao país ou não, a cooperação descentralizada pode passar ao largo do interesse nacional” (ABREU, 2013, p. 73). Com isso, a paradiplomacia tende a desenvolver-se de forma fragmentada e nem sempre alinhada à política externa brasileira.

A postura ambígua do Estado brasileiro — que permite a atuação internacional subnacional, mas que não a institucionaliza — limita a criação de instrumentos legais capazes de garantir acompanhamento e avaliação eficazes. Pode-se concluir, portanto, que há dificuldades políticas e administrativas para a institucionalização da paradiplomacia no Brasil, mas ao mesmo tempo ela é efetivamente exercida (VIGEVANI, 2010, p. 36).

Nesse contexto de anseio por investimentos e demanda para captação de recursos, aliados à necessidade de se conectar ao mercado global para se manterem competitivas, as principais cidades do mundo viram a internacionalização como uma importante oportunidade (TORRES; CARNEIRO, 2023, p. 109). Semelhantemente ao padrão internacional, as unidades subnacionais no Brasil atuam externamente na busca de desenvolvimento econômico e promoção comercial de suas regiões (VIGEVANI, 2010, p.40). Entretanto, a capacidade dos governos subnacionais de programarem ações de sustentação de sua economia e de seus interesses no exterior, como afirmamos, não tem alcançado desenvolvimento maior, provavelmente como consequência da cultura política nacional (VIGEVANI, 2010, p. 36).

“As unidades subnacionais brasileiras engajavam-se em atividades no plano

internacional a fim de atrair recursos, captar investimentos e, por conseguinte, promover seu desenvolvimento econômico e social” (SANTOS, 2019, p. 220). Essa circunstância gera espaço para a atuação de outros entes mais identificados com as necessidades locais e regionais. Nesse contexto, ganha espaço no Brasil a visão da paradiplomacia sob a ótica do princípio da subsidiariedade aplicado no direito comunitário europeu (ABREU, 2013, p. 72). Contudo, também se caracteriza pela não institucionalidade, uma vez que se processa em descumprimento ao texto constitucional ao não observar certas competências do poder central no trato de questões internacionais. Um dos aspectos conclusivos é que o Estado brasileiro apresenta uma dupla postura quanto à paradiplomacia: resiste à institucionalização, mas tolera a prática (ABREU, 2013, p. 77).

A Constituição Federal de 1988 fortaleceu o princípio do federalismo a ponto de inserir em seu corpo uma cláusula pétrea que impede apresentação de emendas que intentem abolir a forma federativa de Estado (§ 4º, artigo 60), além de outros dispositivos que trazem a leitura de uma diminuição da centralização do poder da União observada nas cartas anteriores (ABREU, 2013, p. 72). Contudo, o que se constata nas últimas décadas é a manutenção de rígido controle da União em várias matérias que a legislação foi conformando para atender a demandas políticas, seja cerceando a autonomia das unidades, seja impedindo que se promova uma progressiva liberalização. (ABREU, 2013, p. 72)

Observa-se que a paradiplomacia no Brasil avança impulsionada sobretudo por interesses econômicos e, em alguns contextos, pela busca de projeção política. Entretanto, a capacidade operacional ainda é limitada, pois falta estrutura estável e qualificação continuada para ações externas. Como destaca Vigevani (2010), a ausência de institucionalização gera descontinuidade administrativa e impede a acumulação de conhecimento. Esse cenário se origina de uma postura ambígua do Estado brasileiro: ao mesmo tempo em que resiste à formalização da paradiplomacia, também tolera sua prática informal, permitindo que ela se desenvolva sem diretrizes permanentes (ABREU, 2013).

Embora iniciativas institucionais tenham surgido desde a década de 1980, como a criação de órgãos voltados às relações internacionais e ao acompanhamento federativo — AFEPA, SAF e algumas secretarias estaduais e municipais —, tais estruturas ainda não têm sido suficientes para garantir continuidade ou consolidação do processo (VIGEVANI, 2010; SALOMÓN; NUNES, 2007). De modo semelhante, Rosenau (2005) observa que falta ao país um corpo técnico permanente e especializado capaz de sustentar políticas externas subnacionais de longo prazo.

O predomínio histórico do Ministério das Relações Exteriores na gestão da política

externa, somado à limitada participação do Congresso Nacional no processo decisório, reforça a centralização e o desequilíbrio de poderes nesse campo. Como lembra Lima (*apud* FIGUEIRA, 2011), cabe ao Executivo não somente definir prioridades e estratégias diplomáticas, mas também conduzir negociações com relativa autonomia frente aos demais atores federados e à sociedade civil, revelando um modelo pouco compartilhado de formulação diplomática.

Assim, a atuação internacional de estados e municípios ocorre, em grande medida, de forma autônoma e paralela ao governo federal, ainda que sem romper com os princípios gerais da política externa brasileira. Há um acompanhamento institucional, mas nem sempre com a participação efetiva da União na formulação ou condução dessas iniciativas, nem meios institucionais estabelecidos para monitorar e avaliar a efetividade da paradiplomacia (VIGEVANI, 2010).

O resultado é um cenário no qual a paradiplomacia se expande, mas sem uma base institucional robusta capaz de garantir continuidade, estabilidade e resultados de longo prazo. É justamente diante desse quadro — marcado por limitações estruturais, mas também por oportunidades estratégicas — que se torna relevante observar como alguns governos locais buscaram superar essas barreiras. A partir daqui, o próximo capítulo examinará o caso de Recife, destacando como o município passou a utilizar a cooperação internacional como mecanismo de desenvolvimento local, articulando parcerias, projetos e redes transnacionais para fortalecer sua capacidade econômica e institucional.

## 5. PARADIPLOMACIA NAS CIDADES: UM OLHAR PARA ATUAÇÃO DO RECIFE DURANTE A GESTÃO JOÃO CAMPOS (2021–2024)

A globalização, nos dizeres de Francisco Gomes Filho (2011), passou a impulsionar processos de integração regional, alterou as diretrizes e os papéis desempenhados pelos governos, bem como promoveu o desconhecimento das fronteiras nacionais, as quais são virtualmente transpassadas atualmente. O Estado perdeu a capacidade de responder isoladamente às demandas do Sistema Internacional e não consegue mais prover bens e serviços essenciais às populações em sua totalidade (JUNQUEIRA, p. 45, 2017). Conforme afirma Brian Hocking (2004, p. 79), o “estatocentrismo” sofreu um revés e as relações internacionais passaram a ser um campo de atuação de “composição mista” de atores. Para alinhar o entendimento sobre entes subnacionais, vamos utilizar a definição de Mariano (2005) que diz que:

“São denominados de unidades subnacionais, governos não centrais, entes subnacionais, entidades subestatais, governos constituintes, subnacionalidades, atores mistos e atores infraestatais. Além das nomenclaturas, o termo “ator subnacional” implica na atividade internacional dessa entidade, que é pública e está inserida juridicamente nos preceitos estabelecidos e decididos pelos Estados nacionais. Tornaram-se agentes da dinâmica internacional porque passaram a ser afetados diretamente pelos fenômenos advindos do plano externo, algo que os incitou a promover papéis mais ativos alhures (MARIANO; MARIANO, 2005).

Diante da escassez de recursos e da diversidade de interesses da população, o Estado de hoje enfrenta sérias dificuldades para alcançar o bem-estar social<sup>1</sup>, sobretudo em razão de sua estrutura de poder centralizada, burocratizada e hierarquizada (ABREU, 2013, p. 72).

[...] Ainda que o Estado-nação conserve a primazia, já não é o único e hegemônico ator nas relações internacionais; assim começam a tomar forma novas instâncias territoriais, de nível supranacional e subestatal, que paulatinamente vão logrando um papel próprio no cenário internacional. (ODDONE, 2016, p. 61-62)<sup>2</sup>.

Os autores que discutiram a paradiplomacia no final dos anos 1980 e início dos anos 1990, ao identificarem as suas características, mostram entre elas a descontinuidade e a

<sup>1</sup> O Estado do bem-estar (Welfare state), ou Estado assistencial, pode ser definido, à primeira análise, como Estado que garante “tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo o cidadão, não como caridade mas como direito político” (H. L. Wilensky, 1975).

<sup>2</sup> Do original: [...] “*Aunque el Estado-Nación conserva la primacía, ya no es el actor único y hegemónico en las relaciones internacionales; comienzan así a tomar fuerza nuevas instancias territoriales, de nivel supranacional y subestatal, que poco a poco van logrando un rol propio en el escenario internacional*” (ODDONE, 2016, p. 61-62).



motivação política (DUCHACEK, 1990). Para ilustrar isso, McMillan (2008) faz uma comparação entre o Brasil e os Estados Unidos, onde há casos nos EUA cujas ações internacionais de governos subnacionais que extrapolam suas competências são bloqueadas pelos tribunais (MCMILLAN, 2008). No Brasil, situações relacionadas à atuação internacional dos governos subnacionais muitas vezes não encontram espaço adequado para apreciação institucional. Segundo Vigevani (2010), isso ocorre porque a paradiplomacia brasileira enfrenta obstáculos em duas dimensões: internamente, devido à ausência de mecanismos formais que assegurem continuidade administrativa, e externamente, pela falta de reconhecimento jurídico no direito internacional público. Historicamente, há registros de momentos em que divergências com o governo central levaram estados a agir no cenário externo, gerando tensões políticas significativas (VIGEVANI, 2010, p. 30–38).

Rodrigues (2004) lembra que, durante o governo João Goulart, os governadores de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais estabeleceram articulações com agências norte-americanas com o objetivo de enfraquecer o poder federal. Esse episódio revela que a atuação internacional de governos subnacionais no Brasil não se limita a interesses cooperativos ou econômicos: desde cedo, a paradiplomacia também se apresentou como instrumento de disputa política interna, capaz de ser mobilizado para influenciar correlações de força no âmbito nacional (RODRIGUES, 2004). Em muitos casos, a ausência de protagonismo subnacional nas questões internacionais pode decorrer tanto da centralização histórica do Estado nacional — visto como o principal responsável pela defesa de interesses externos —, quanto pelo fato de que, havendo participação social, tende-se a ocorrer diretamente por meio de empresas ou entidades empresariais.

Outro exemplo é o debate na World Trade Organization (WTO) envolvendo Embraer e Bombardier, no qual o estado de São Paulo, principal interessado, e o município de São José dos Campos, sede majoritária da companhia, não atuaram diretamente no processo (VIGEVANI, 2010, p. 37). O autor também explica que esse movimento também tem gerado disputas internas entre os próprios entes federativos, resultando em cenários de competição predatória. Exemplos disso incluem as chamadas “guerras de subsídios” entre estados que disputam a instalação de montadoras — como Rio Grande do Sul e Bahia — ou ainda a concorrência entre São Paulo e Minas Gerais pela captação de investimentos provenientes da China (VIGEVANI, p. 28, 2010).

Entretanto, no Brasil contemporâneo, a divergência partidária entre os entes federativos e o Executivo federal não tem impulsionado maior ativismo internacional, contrariando a hipótese de que o conflito federativo estimularia a autonomia externa. Ao

contrário disso, é nos cenários de alinhamento político que a paradiplomacia tende a ganhar força, como ocorreu durante as primeiras gestões do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (PT), quando as administrações estaduais e municipais sob a mesma legenda apresentaram maior engajamento internacional (VIGEVANI, p. 38, 2010).

A experiência do Fórum Social Mundial exemplifica igualmente essa dinâmica: iniciado em Porto Alegre em 2000 sob governo municipal petista, o evento manteve a projeção internacional enquanto houve convergência partidária, perdendo seu fôlego após a mudança de administração (VIGEVANI, 2010). Em 2009, reaparece em Belém, novamente em contexto alinhado ao governo federal, reforçando a ideia de que, no Brasil, a paradiplomacia é mais favorecida pela harmonia política do que pela disputa federativa, revelando assim o peso estratégico da União na mediação, podendo influenciar até mesmo no condicionamento da inserção internacional subnacional (VIGEVANI, 2010).

No Brasil, fatores como melhoria das condições de vida e de trabalho, desenvolvimento regional e atração de investimentos têm impulsionado diferentes iniciativas de atuação internacional por parte de governos subnacionais (VIGEVANI, 2010, p. 28). Há um deslocamento de autoridade do âmbito nacional aos níveis supra e subnacional (ROSENAU, 2000), onde além de atuarem como interlocutores entre distintos níveis de análise, a nova dinâmica nas relações internacionais proveu maior ímpeto de inserção externa às próprias subnacionalidades (PRIETO, 2010).

[...] a globalização é melhor entendida como um fenômeno espacial, desmentindo uma continuidade onde o âmbito global começa onde termina o local. Isto denota uma mudança na forma espacial da organização e atividade humana e nos padrões de atividades transcontinentais e interregionais, na interação e no exercício do poder. (HELD, 2000, p. 273 apud PRADO, 2007, p. 2).

Junqueira (2017), com base em Mariano (2007), aponta que o Estado contemporâneo tornou-se menos isolado, mais interdependente e orientado à cooperação e resolução de conflitos. Deste modo, compreendendo a ação paradiplomática no Brasil como complementar ao Estado, as unidades subnacionais brasileiras atuam externamente através do estabelecimento de acordos informais voltados para propósitos de promoção econômica, de desenvolvimento local, intercâmbio e cooperação internacional (VIGEVANI, 2010, p. 28). Para isso, foi necessário abstrair a linha divisória entre nacional e internacional para se compreender as relações entre os sujeitos e atores internacionais (JUNQUEIRA, 2017, p. 45).

John Kincaid (1999) empregou inicialmente o termo *constituent governments* para se referir à atuação internacional de entes subnacionais, englobando tanto os governos locais

quanto os regionais. Posteriormente, o autor revisou esse conceito, ajustando-o ao enfoque da geografia regional e aproximando-se da perspectiva de estudiosos que distinguem de forma mais clara as esferas municipal e regional (DUCHACEK, 1990; SOLDATOS, 1990; CORNAGO, 1999), o que reforça a importância de compreender as municipalidades como atores próprios dentro da dinâmica paradiplomática.

Nesta conjuntura, Aprigio (2016, p. 35, grifo do autor) verifica que “[...] os chefes dos poderes executivos locais, apresenta-se o conceito de diplomacia prefeitoral, isto é, a atuação pessoal dos prefeitos na cena internacional, de forma estruturada, acerca de temas globais com impacto local, ou vice-versa, com vistas à projeção externa dos seus municípios, defesa de seus interesses locais e prestígio internacional”. Recife se insere, portanto, na categoria municipal, operando sua inserção internacional a partir de instrumentos e agendas típicas desse nível de governo: voltadas ao desenvolvimento urbano, à cooperação técnica, às redes de cidades e à promoção cultural.

Na próxima seção deste trabalho, faremos uma síntese da metodologia utilizada para a análise da atuação internacional do Recife, objetivando descrever como um governo local estrutura sua paradiplomacia. Em seguida, busca-se descrever as principais variáveis que caracterizam o contexto da paradiplomacia praticada na cidade do Recife, durante a primeira gestão do atual Prefeito João Campos. Sob esse contexto, são listadas estratégias como os “irmanamentos”; Memorandos de Entendimento (MoU); o fomento às Redes de Cooperação, e ao fortalecimento do financiamento via cooperação internacional; e a existência de reconhecimentos internacionais formalizados.

## **5.1 Paradiplomacia como estratégia para o Desenvolvimento Local do Recife na Gestão João Campos I.**

Recife é um polo cultural, político, econômico e educacional no nordeste do Brasil, bem como a capital do estado federal de Pernambuco. Geograficamente se encontra numa posição estratégica e central no nordeste, entendida agora como hub consular da região Norte-Nordeste, com capacidade de atrair investimentos, fomentar cooperação técnica e promover intercâmbios culturais, econômicos e ambientais e com uma capacidade de influência e articulação de parte significativa da economia regional. Como em muitas cidades brasileiras, a capital pernambucana apresenta disparidades sociais que ainda são evidentes resultado do seu acelerado crescimento urbano.

Santos (2019) aponta que, mesmo sem respaldo constitucional para firmar relações internacionais formais, estados e municípios brasileiros atuam no exterior de modo frequente. A cidade do Recife, na esfera internacional, é historicamente ancorada na sua condição de capital com forte vocação portuária, comercial, tecnológica e cultural, mantendo seus laços globais consolidados por meio de irmanamentos, Memorandos de Entendimento (Memorandum of Understanding), participação ativa em redes globais, cooperação e financiamento internacional.

Duchacek (1990) distingue três tipos principais de atuação paradiplomática: a transfronteiriça, voltada a regiões que compartilham limites territoriais; a transregional ou macrorregional, que envolve contatos além das fronteiras imediatas, mas ainda no país vizinho; e a global, caracterizada por relações diretas entre governos subnacionais e atores internacionais com foco em comércio, investimentos e cooperação ampla<sup>3</sup>. Considerando essas classificações, observa-se que o Recife se enquadra predominantemente na terceira categoria, uma vez que estabelece parcerias e acordos diretamente com governos e instituições estrangeiras, buscando projeção internacional, atração de investimentos, intercâmbios e cooperação em múltiplas áreas.

É evidente que a globalização econômica acelera o processo de fragmentação do poder internacional, e este processo é ainda mais relevante nos núcleos epistêmicos que reafirmam o novo papel dos Estados, tanto no âmbito doméstico quanto nas tratativas internacionais (KEATING, 1999). Esta dinâmica, portanto, está sendo operada por diversos segmentos organizacionais, pois cidades e regiões firmam acordos com os mais diversos atores presentes nas relações internacionais (RIEGER; BRUM, 2019, p. 153)

### **5.1.1 Irmanamentos**

O Recife passou a estabelecer relações de irmanamento com várias cidades ao redor do mundo em meados dos anos 2000, buscando ampliar sua rede de cooperação internacional. Entre suas parceiras históricas estão: Porto (Portugal), Amsterdã (Países Baixos), Nantes (França) e Chengdu e Guangzhou (China) (CONHEÇA, 2015). Tais acordos entre cidades-irmãs, estabelecidos pela Lei Municipal nº 17.585/2010 e atualizados pela gestão, não são meramente protocolares, mas funcionam como canais institucionais para a promoção do desenvolvimento econômico e da cooperação em áreas específicas (RECIFE, 2010). A

---

<sup>3</sup> “[...] three basic categories of negotiating lines may be distinguished: (1) transborder regional paradiplomacy, (2) transregional (or macrorregional) and paradiplomatic contacts, and (3) global paradiplomacy” (DUCHACEK, 1990, p.18).

irmanação de cidades, também chamada *twinning*, consiste em acordos bilaterais de cooperação entre governos locais, estruturados a partir de interesses ou afinidades compartilhadas, como aspectos políticos, culturais ou econômicos (SALOMON, 2007).

Dois exemplos notórios incluem a cooperação de longa data junto à cidade de Nantes, na França. Em 2003 ambas as cidades firmaram um vínculo que permanece ativo até hoje e que, em 2023, foi formalmente renovado pela prefeitura, reforçando a cooperação bilateral com ênfase em políticas sociais, direitos humanos, sustentabilidade e cultura (RECIFE, 2023b). Parte dessa cooperação entre as cidades inclui o financiamento de projetos por meio do *FICOL* (AFD, 2025), que prevê investimentos de 2,2 milhões de euros em ações de reabilitação urbana, inclusão social e transição ecológica no centro histórico do Recife (RECIFE, 2023b). Os recursos, viabilizados pela Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD) e outros parceiros, dão continuidade à requalificação de trechos importantes do centro da cidade, como os acessos ao Pátio de São Pedro (RECIFE, 2025a).

Já o laço com Guangzhou data de 2007, e desde então tem envolvido intercâmbios culturais e educacionais. Ao longo de quase duas décadas, missões da cidade chinesa já desembarcaram no Recife, a mais recente foi em 2025, para conhecer políticas habitacionais, parcerias na área de tecnologia, Internet 5G, energia verde e infraestruturas urbanas. No período da covid-19, Guangzhou promoveu a doação de 100 mil máscaras hospitalares para o combate à doença, além de ter realizado a doação de produtos para as famílias atingidas pelas chuvas de 2022 (PREFEITURA, 2015).

Quadro 1 - Cidades irmãs do Recife

Cidade-irmã / parceira	País	Ano de irmanamento	Principais áreas / notas de cooperação
Nantes	França	<b>2003</b>	Cooperação em políticas urbanas, sustentabilidade, igualdade de gênero, cultura e desenvolvimento social.
Guangzhou	China	<b>2007</b>	Intercâmbio e cooperação em educação, cultura, economia, comércio, turismo, esporte; cooperações emergenciais (ex.: doações durante pandemia, apoio a vítimas de desastres).
Porto	Portugal	<b>1981</b> (irmano com Porto)	Laços históricos e cooperativos — vínculo tradicional de cidade-irmã, que reforça laços culturais e de cooperação internacional.

Fonte: elaboração do autor (2025).

### 5.1.2 Memorandos de Entendimento (MoU)

Como supracitado, uma das estratégias da cidade do Recife para manter seus laços globais é via respaldos formais, como os Memorandos de Entendimento (MoU). O principal destaque é a relação de cooperação entre o Recife e o Reino Unido.

As relações de cooperação internacional entre Recife e o Reino Unido foram formalizadas em 2019, na gestão de Geraldo Júlio (PSB), com a assinatura do primeiro Memorando de Entendimento (MoU) voltado ao desenvolvimento urbano, inovação, mobilidade e comércio (PREFEITURA, 2022a). Em 2022, já sob a gestão do prefeito João Campos, o acordo foi renovado e ampliado por meio do Primeiro Termo Aditivo, incorporando temas como equidade de gênero, diversidade, clima e sustentabilidade, alinhando a diplomacia municipal aos desafios contemporâneos e às prioridades da agenda local.

Desde então, a parceria deu origem a iniciativas estruturantes em diferentes pastas, como “Conexões Periféricas”, que promoveu formação em programação para jovens de periferia, garantindo 75% das vagas para mulheres, pessoas negras e LGBTQ+ e alcançando inserção de mais de 26% dos participantes no setor de tecnologia; o programa “Tá com Elas”, voltado ao empreendedorismo feminino e já responsável por beneficiar mais de 1.000 mulheres; o “Idea.Clima”, que mobilizou 100 jovens em uma hackathon e gerou 20 soluções socioambientais de impacto; e o “Recife no Mundo”, que internacionaliza estudantes da rede municipal por meio de intercâmbio cultural em parceria com o Consulado Britânico.

Esses resultados refletem uma transição bem de protocolos formais para ações de impacto direto, consolidando o Reino Unido como um dos parceiros estratégicos do Recife no campo da paradiplomacia climática, social e educacional. No total, esses projetos resultaram em um investimento de R\$660.000, conforme detalhado a seguir:

Quadro 2 - Investimentos por projetos

Projeto	Investimento (R\$)	Resumo do Projeto
Conexões Periféricas (PROGRAMA, 2023)	R\$300.000	Capacitação em programação web para jovens de áreas vulneráveis, com foco na inclusão de mulheres, pessoas negras e LGBTQ+. Parceria com ThoughtWorks e FA.VELA.
Tá com Elas (OITO, 2023)	R\$180.000	Mentoria e capacitação digital para mulheres empreendedoras de baixa renda, promovendo igualdade de gênero e fortalecimento do empreendedorismo feminino.

Ideia.Clima (ESTUDANTE S, 2023)	R\$180.000	Hackathon de soluções tecnológicas para desafios climáticos, envolvendo jovens das periferias. Apoio do SEBRAE PE, Porto Digital e Prefeitura do Recife.
---------------------------------------	------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**Fonte:** elaboração do autor (2025).

A inclusão da pauta climática no MoU, por exemplo, não apenas formaliza o compromisso da cidade, mas também possibilita e facilita o acesso a programas de cooperação técnica internacional, a exemplo do UK PACT (*Partnering for Accelerated Climate Transitions*), que visa apoiar a implementação da Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) brasileira e o desenvolvimento de ações de baixo carbono no nível subnacional (BRAZIL-UK PACT, 2025). Desse modo, a renovação do MoU consolidou o Recife como um parceiro estratégico fundamental do Reino Unido no Brasil (PREFEITURA, 2022).

Durante a gestão João Campos I Recife também firmou uma cooperação técnica cujas ações impactam positivamente e diretamente na proteção social de populações vulneráveis. A Prefeitura assinou um MoU com a organização não-governamental americana The Freedom Fund, formalizando o compromisso de desenvolver e monitorar planos municipais para o enfrentamento à Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes (ESCCA) e ao combate à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes (VSCA), além de apoiar a implementação da lei de escuta protegida e o fortalecimento do Escritório de Política Antitráfico (MACHADO, 2022; FREEDOM FUND, 2024). Essa parceria também se materializa no apoio ao projeto “Com.Direito” da Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP), iniciativa que oferece atividades de educação e cidadania para jovens em situação de vulnerabilidade social (FRANÇA, 2023).

Em síntese, os MoUs representam a implementação de uma administração estratégica de governança cooperativa e transnacional pela Prefeitura. A parceria estabelecida com o Reino Unido instrumentaliza-se da diplomacia subnacional para a captação de suporte técnico e alocação de recursos financeiros em áreas fundamentais. De mesmo modo, a colaboração com o Freedom Fund reflete o reconhecimento municipal da vulnerabilidade social como um risco estrutural inerente ao contexto urbano-social, direcionando seu esforço administrativo para o fortalecimento de políticas de proteção social e utilizando estrategicamente da paradiplomacia para suplementar suas capacidades estatais nacionais.

### 5.1.3 Redes de Cooperação

Formas de consórcio e agremiações entre cidades podem refundar paradigmas

associados às políticas públicas a partir da proposta de redes intermunicipais de ações paradiplomáticas (RIEGER; BRUM, 2019, p. 156). Algumas prefeituras dos países do Mercosul organizaram-se e fundaram, em 1995, uma organização regional de cidades dos países membros do bloco regional e associados, a Rede Mercocidades (VIGEVANI, p. 41, 2010). Para Aprigio (2016, p. 32), o MERCOSUL é “[...] exemplo evidente desse fomento – direto ou indireto –, da atuação internacional dos governos subnacionais. Desde a sua criação, estados e municípios brasileiros têm manifestado grande interesse em participar ativamente do processo de integração, como é o caso da criação da Rede Mercocidade, em 1995” (APRIGIO, 2016, p. 32). Junqueira (2017) explica que:

[...] uma rede de cidades compreende a configuração de tais entidades com uma tecnologia mínima, permitindo a troca de informações, o estabelecimento de uma agenda mútua e o estreitamento de laços de cooperação. Segundo Rodrigo Tavares (2016), atualmente existem cerca de 125 redes multilaterais e fóruns de atores subnacionais, a exemplo das Eurocidades, Mercocidades, das Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), dos Governos Locais para a Sustentabilidade (ICLEI), da Aliança Eurolatinoamericana de Cooperação entre Cidades (AL-LAS) e do Comitê das Regiões (CoR) (JUNQUEIRA, p. 46-47, 2017).

Ribeiro (2009) e Milani & Ribeiro (2011) mostram que, entre as ferramentas paradiplomáticas disponíveis aos municípios, as redes transnacionais são as mais utilizadas, alcançando aproximadamente 90% dos casos analisados, sobretudo em cidades de regiões metropolitanas, formando “uma adesão de funcionalidades características de regiões que produzem ações paradiplomáticas, que podem ser administradas a partir da criação de redes intermunicipais de ações paradiplomáticas” (RIEGER; BRUM, 2019, p. 157).

O compromisso do Recife com as agendas internacionais é evidenciado pela sua filiação institucional a redes globais de governança subnacional, destacando-se o Pacto Global de Prefeitos pelo Clima e Energia (GCoM) (GCOM, 2025). O município se tornou membro ativo em 2017, integrando uma coalizão que congrega mais de dez mil cidades dedicadas à ação climática em escala mundial, tornando sua adesão, portanto, um marco na paradiplomacia do Recife (GCOM, 2025).

Durante a Gestão João Campos I (2021-2024), a cidade do Recife formalizou a adesão a múltiplas iniciativas globais, em especial às redes de cooperação focadas em clima e resiliência urbana, escalonando a projeção da cidade, dentro da pauta climática, para uma escala global.

Através de parcerias com atores não-estatais de relevância global, como o Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento Brasil (ITDP Brasil) — organização de referência



mundial em mobilidade sustentável — e a Fundação Bernard Van Leer, o município garantiu o acesso a *know-how* especializado e a recursos técnicos cruciais que modernizaram sua gestão (RECIFE, 2015). A cooperação com o ITDP Brasil resultou na capacitação de gestores para o planejamento cicloinclusivo e inseriu o Recife na liderança em redes internacionais, como a campanha “Cidades Pedaláveis”, anunciada pela ITDP, em 2021, na Conferência das Partes das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP-26) sediada em Glasgow, na qual Recife foi escolhido como líder na iniciativa global para campanha em 2015 (RECIFE, 2015), cujo resultados fortaleceram a governança participativa e acelerou a expansão da malha cicloviária na cidade. No ano anterior, a Fundação Bernard Van Leer, através do programa Urban 95, forneceu o arcabouço para integrar a perspectiva da criança pequena no planejamento urbano, culminando na aprovação do Plano Municipal de Primeira Infância de 2020.

Recife formalizou sua participação nas campanhas da Organização das Nações Unidas (ONU), como a *Race to Zero* para mitigação e neutralidade de Gases do Efeito Estufa (GEEs) e a *Race to Resilience*, cujo foco é em adaptação e resiliência urbana frente às mudanças climáticas, ambas lideradas pelos *High-Level Climate Champions* da ONU (ONU, 2021). No mesmo ano, o Recife também se alinhou ao *Making Cities Resilient 2030* (MCR2030) da UNDRR, buscando fortalecer capacidades técnicas em gestão de risco e resiliência local (MDR, 2021).

Lançada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP26), em 2021, a gestão municipal subscreveu a Declaração de Edimburgo, comprometendo-se globalmente a intensificar suas ações de proteção e promoção da biodiversidade (NA COP26, 2021). Simultaneamente aos compromissos climáticos globais, o Recife demonstrou compromisso com a segurança social e infraestrutural ao aderir ao Pacto de Milão para Política de Alimentação Urbana (GCOM, 2025), cujo foco é em sistemas alimentares sustentáveis e inclusivos, e ao assinar a Carta de Intenção para adesão ao projeto ProUrbano (RECIFE, 2022) pelo Seguro de Infraestrutura Urbana (UIIF), que visa proteger infraestruturas críticas contra desastres e eventos climáticos extremos (RECIFE, 2021; RECIFE, 2022). Em 2022, a atuação internacional foi aprofundada com a adesão ao Compromisso Malmo por Justiça Climática (RECIFE, 2022), uma iniciativa global que visa garantir que o desenvolvimento sustentável promova a equidade social em meio à resposta climática (RECIFE, 2022).

Um importante episódio que ocorreu no início da gestão merece ser destacado: em maio de 2022, a cidade do Recife experienciou uma das suas maiores catástrofes climáticas

(dois anos após a criação do Plano Local de Ação Climática — PLAC), chuvas extremas provocaram enchentes e deslizamentos, atingindo cerca de 130 mil pessoas na Região Metropolitana, forçando a declaração de estado de emergência (DISTANT, 2025). Esse evento evidenciou a alta vulnerabilidade da cidade, mas também serviu como uma oportunidade para expandir sua articulação para o nível global.

Mais recentemente, a Prefeitura do Recife reforçou sua paradiplomacia ao formalizar, durante a visita do prefeito de Haia na cidade, Jan Hendrikus Cornelis Van Zanen, a adesão à Carta de Haia para a Paz Mundial (RECIFE, 2025). O documento, proposto pela organização Cidades e Governos Locais Unidos (UCLG), estabelece diretrizes para que governos locais implementem políticas de prevenção à violência e de fortalecimento da governança democrática, validando o trabalho desenvolvido pela Rede Compaz, política pública já reconhecida pela ONU como modelo de inovação voltada aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (RECIFE, 2025).

#### **5.1.4 Cooperação Internacional e Financiamento**

Rieger e Brum (2019, p. 149) argumentam que, no campo da paradiplomacia, observa-se uma mudança no exercício do poder de influência internacional: o que antes era compreendido como *soft power* estatal passa a ser mobilizado também por entes subnacionais, resultando em um *soft power* de escala regional. Os autores acrescentam que existe uma capacidade dinâmica dos governos subnacionais atuarem em múltiplos níveis, conforme seus interesses, recursos e objetivos (RIGIER; BRUM, 2019, p. 149-152).

Uma das iniciativas estratégicas mais relevantes para o desenvolvimento local reside na cooperação multilateral com organismos internacionais de financiamento. Vigevani (2010) aponta que “inúmeros governadores e prefeitos de quase todos os estados têm agido nesse sentido, buscando órgãos internacionais, sobretudo o *World Bank (BIRD)* e o *Interamerican Development Bank (IADB)* para esse objetivo” (VIGEVANI, p.40, 2010).

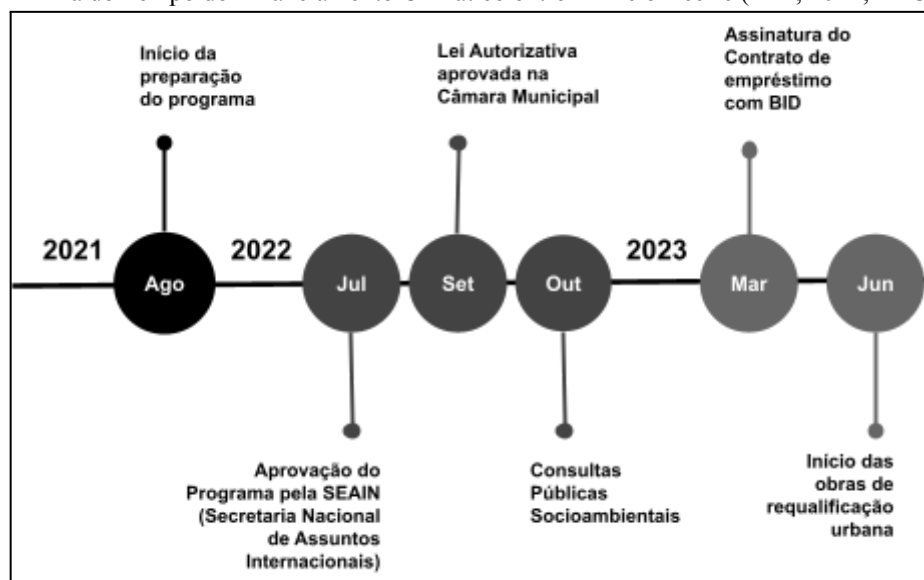
Desse modo, merece destaque o acordo de financiamento de grande escala firmado com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que totalizou uma operação de crédito na ordem de US\$364 milhões (equivalente a R\$2 bilhões de reais) (RECIFE, 2023a). Este que é o maior financiamento da história do BID para uma cidade, tem como foco principal da parceria o Programa de Requalificação e Resiliência Urbana (ProMorar), destinado a investimentos estruturais em áreas de alta vulnerabilidade, visando a redução de riscos de desastres e a melhoria habitacional (RECIFE, 2023; BID, 2024).

Assim como a experiência do Rio de Janeiro com o Banco Mundial em 2010

(TORRES; CARNEIRO, 2023 p.115), o acordo só foi possível devido ao cumprimento, pela Secretaria Municipal de Finanças e demais instâncias, de uma série de exigências feitas pelo BID, como a melhoria da gestão da dívida da cidade e a ampliação de programas de requalificação urbanística e de desenvolvimento socioambiental. A efetivação e a manutenção desse financiamento exigem o cumprimento de rigorosos padrões de governança, sustentabilidade fiscal e eficiência do gasto público, estabelecidos pelo BID como condição para o acesso a recursos multilaterais (RECIFE, 2023a).

Na figura abaixo (Figura 1), é possível visualizar os processos considerados para a efetivação da cooperação entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Prefeitura da Cidade do Recife.

Figura 1 – Linha do Tempo do Financiamento Climático entre BID e o Recife (BID, 2024; RECIFE, 2023)



Fonte: elaboração do autor (2025).

Vigevani (2010, p. 42) aponta que “há casos em que a ação internacional concentra-se no objetivo pragmático da captação de recursos”. No entanto, a cooperação entre a Prefeitura do Recife e o BID transcende a captação de recursos, materializando-se em resultados operacionais e institucionais mensuráveis para dar respostas à mitigação de problemas históricos da cidade. No bojo das atividades paradiplomáticas reside espaço para novas abordagens de problemas crônicos, e que são dramaticamente regionais (RIEGER; BRUM, 2019, p. 153).

O programa ProMorar tem como meta a intervenção em 40 Comunidades de Interesse Social, com a previsão de redução de 40% dos pontos classificados como de alto risco e a realocação de aproximadamente 3 mil famílias em novas unidades habitacionais (BID, 2024).

Além das obras de infraestrutura e resiliência, a execução do projeto implica a adoção de um Marco de Política Ambiental e Social, essencial para a gestão transparente de impactos sociais (RECIFE, 2023).

Quadro 3 – Estratégia de Financiamento Climático Internacional entre o BID e Recife (2020–2025)

Indicador	Descrição	Relevância
Investimento Total (BID)	US\$ 260 milhões (aprox. R\$ 2 bilhões) (DIDIER, 2025).	Maior operação do BID com um município globalmente, focado em infraestrutura resiliente e reconstrução pós-chuvas.
Foco Geográfico	Áreas de Morro e Vulnerabilidade Socioambiental.	Redução de risco de deslizamentos e inundações para 1/3 (um terço) da população da cidade (DIDIER, 2025).
Obras Estruturantes	R\$500 milhões de reais em macrodrenagem da Bacia do Tejiptió (DIDIER, 2025).	Mitigação de alagamentos históricos por meio de engenharia e Soluções Baseadas na Natureza (SBN).
Instrumentos de SBN	Implantação de Parques Alagáveis (e.g., Campo do Sena, Campo do Barro).	Uso de infraestrutura verde para controle de inundações e melhoria da qualidade de vida urbana.

Fonte: elaboração do autor (2025)

Outro setor em que se pôde observar o desenvolvimento de atividades paradiplomáticas foi o da educação. Assim como ocorreu em outras experiências brasileiras, a exemplo das parcerias internacionais na área educacional realizadas pela cidade do Rio de Janeiro (Torres e Carneiro, 2023), o Recife estrutura-se para ampliar redes de colaboração e abrir novas possibilidades de aprendizagem e desenvolvimento, consolidando a presença da cidade no sistema internacional por meio de ações contínuas de cooperação, visibilidade e inserção global, exemplo disso é a criação do Programa Recife no Mundo.

O programa Recife no Mundo configura-se como uma estratégia de paradiplomacia municipal ao articular a inserção internacional da cidade por meio de intercâmbios culturais e educacionais. Lançado em 10 de agosto de 2023 pela Prefeitura do Recife através da Secretaria de Educação do Recife, o programa oferece — gratuitamente — cursos de inglês e oportunidades de intercâmbio para adolescentes e jovens estudantes do 8º e 9º ano e para professores da rede municipal (RECIFE, 2023c). Os destinos confirmados para os

intercâmbios incluem Canadá, Estados Unidos e Reino Unido — países de língua inglesa que abrem aos participantes um contexto internacional de convivência, aprendizagem e trocas culturais (RECIFE, 2023c). Ao possibilitar que jovens e professores recifenses vivenciem essas experiências fora do país, o Recife não somente fortalece seu capital humano e promove a mobilidade educativa, mas também estabelece pontes de cooperação cultural e educacional no âmbito internacional — caracterizando-se como uma ação de paradiplomacia, ao expandir a presença institucional da cidade no cenário global.

A gestão do Prefeito João Campos também incorporou a STEM ao currículo escolar por meio de intercâmbios acadêmicos vinculados ao desempenho estudantil, especialmente através do Campeonato de Robótica da Rede Municipal (RECIFE, 2024). O destaque em competições nacionais permite o envio de estudantes a centros tecnológicos na China e a visitas à NASA nos Estados Unidos, promovendo trocas de conhecimento em robótica, IA e matemática, com participação em torneios como o FIRST LEGO League – Asia Open Championship (RECIFE, 2025). Esses intercâmbios fortalecem a modernização pedagógica, ampliam o repertório metodológico alinhando a educação pública recifense a modelos globais de inovação (RECIFE, 2024; RECIFE, 2025).

#### ***5.1.5 Reconhecimentos Internacionais***

A atuação paradiplomática da Prefeitura do Recife também pode ser validada pela obtenção de premiações internacionais, as quais acabam por conferir legitimidade técnica e política às suas intervenções. De acordo com Aprigio (2016) a integração regional e projeção internacional, promovem a atração de investimentos e desenvolvimento das capacidades dinâmicas dos entes subnacionais no tratamento de suas demandas e problemas locais (APRIGIO, 2016, p. 33)

Desde então, é notório como a internacionalização de Recife começou a se destacar com o estabelecimento de parâmetros rigorosos e eficientes na gestão ambiental. Em 2020, o Recife alcançou a Lista A do Carbon Disclosure Project (CDP) (RECIFE, 2020) — plataforma global de reconhecimento baseada na avaliação do engajamento de cidades na redução de Emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE) e na mitigação dos riscos climáticos —, recebendo a validação e reconhecimento internacional de sua política climática. No mesmo ano, o município recebeu os selos de Mitigação e Adaptação do Pacto Global de Prefeitos pelo Clima e Energia (GCoM), reforçando o sucesso no progresso técnico demonstrado no combate aos efeitos das mudanças climáticas (PREFEITO, 2020).

É notório como a internacionalização de Recife começou a se destacar com o

estabelecimento de parâmetros rigorosos e eficientes na gestão ambiental. Em 2020, o Recife alcançou a Lista A do Carbon Disclosure Project (CDP) — plataforma global de reconhecimento baseada na avaliação do engajamento de cidades na redução de Emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE) e na mitigação dos riscos climáticos —, recebendo a validação e reconhecimento internacional de sua política climática (JORNAL DO COMMERCIO, 2020; PREFEITURA DO RECIFE, 2020). No mesmo ano, o município recebeu os selos de Mitigação e Adaptação do Pacto Global de Prefeitos pelo Clima e Energia (GCoM), reforçando o sucesso no progresso técnico demonstrado no combate aos efeitos das mudanças climáticas (PREFEITURA DO RECIFE, 2020).

Durante a gestão João Campos I, o reconhecimento do Recife como Hub de Resiliência MCR 2030 dá início a um ciclo de reconhecimento internacional às políticas municipais. Concedida em 2022 pelo programa *Making Cities Resilient 2030* (MCR2030), a premiação posicionou a cidade como a 4ª Hub nas Américas e Caribe, e o 10º em âmbito global, fundamentando-se em ações estratégicas prévias, incluindo a emissão do Decreto Municipal de Reconhecimento da Emergência Climática Global em 2019 e a integração da Resiliência a Desastres no Plano Local de Ação Climática (PLAC) (RECIFE, 2022a).

Neste mesmo ano o município recebeu o também o prestigiado Prêmio de Serviço Público das Nações Unidas (ONU) pela Rede Compaz (Centros Comunitários da Paz), reconhecendo formalmente a excelência do programa de segurança urbana e fomento à cidadania e colocando Recife como referência global (PREFEITURA DO RECIFE, 2022). A iniciativa da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação intitulada “Eita!Recife” recebeu o Prêmio Equipe Global de Serviço Público (*Apolitical*), validando a capacidade do uso da inovação digital como ferramenta para o aprimoramento da prestação de serviços e da eficiência administrativa (EITA, 2023).

Com os reconhecimentos internacionais pelas políticas e programas governamentais em curso, a continuidade estratégica da paradiplomacia municipal se consolida, permitindo ao Recife obter expertise e alinhamento com as agendas globais, endossando seus modelos. Dois anos depois, em 2024, a Certificação Bloomberg Philanthropies foi conferida à Rede Compaz, seguindo pelo Reconhecimento ONU-Habitat ao Programa Parceria pelo alinhamento da gestão com as agendas globais de resiliência urbana e mitigação de riscos estruturais (ONU-HABITAT, 2024). No mesmo ano, o Programa Mais Vida obteve a condição de finalista no Dutcham Inspire Awards, sinalizando a relevância das políticas de qualidade de vida adotadas por Recife (PREFEITURA DO RECIFE, 2024).

Tal conjunto de distinções internacionais sinalizam uma projeção estratégica do Recife

no cenário global, no qual esses organismos multilaterais reforçam a credibilidade institucional e contribuem significativamente para a internacionalização da cidade. Recentemente, o Recife conquistou o primeiro lugar na categoria Saúde e Estilo de Vida do Prêmio Internacional para Comunidades Habitáveis no LivCom Awards — premiação endossada pela ONU —, reconhecendo a capacidade da gestão em integrar serviços urbanos, saúde e assistência social com o Compaz e os programas de Envelhecimento Ativo (FOLHA DE PERNAMBUCO, 2025). Na mesma premiação, foram obtidos segundos lugares nas categorias “The Whole City” e “Soluções e Tecnologias”. Não à toa o Prêmio Internacional La Ruta CPI, paralelamente, reconheceu o município como finalista em Inovação em Políticas Públicas (PREFEITURA DO RECIFE, 2025).

Tal sucessão cronológica de validações por organismos multilaterais e entidades internacionais estabelece o Recife como um ator subnacional com modelos de gestão reconhecidamente eficazes e alinhados às demandas globais contemporâneas, conforme demonstra o seguinte quadro:

Quadro 4 — Prêmios Internacionais do Recife

Prêmio / Reconhecimento	Ano	Iniciativa / Categoria
Prêmio de Serviço Público das Nações Unidas (ONU) (REDE, 2022)	2022	Rede Compaz (Centros Comunitários da Paz)
Prêmio Equipe Global de Serviço Público (EITA, 2023)	2022	Eita!Recife (Inovação Digital)
Reconhecimento ONU-Habitat (PREFEITURA, 2024)	Fev. 2024	Programa Parceria (Obras em Áreas de Risco)
Certificação Bloomberg Philanthropies (RECIFE, 2024)	Jan. 2024	Atuação e modelo do Compaz
Prêmio Internacional para Comunidades Habitáveis (LivCom Awards - Selo ONU) (RECIFE, 2025a)	Nov. 2025	Vencedor: Categoria Saúde e Estilo de Vida (e 2º lugar em outras categorias)

<b>Prêmio Internacional La Ruta CPI (Finalista) (PREFEITURA, 2025)</b>	Nov. 2025	Finalista (Inovação em Políticas Públicas)
<b>Dutcham Inspire Awards (Finalista) (PROGRAMA, 2024)</b>	Out. 2024	Programa Mais Vida

**Fonte:** elaboração do autor (2025).

A paradiplomacia em Recife, especialmente na gestão João Campos I, promoveu maior participação cidadã, fortaleceu relações internacionais e estimulou o desenvolvimento econômico, científico e ambiental. Embora tenha enfrentado desafios, sobretudo pela ausência de normativas claras, os resultados mostram que essa atuação externa gerou benefícios relevantes para o desenvolvimento local (LIMA, 2024).

Se a diplomacia em si compete, nas relações internacionais, a uma política estatal tendo como figura condutora o próprio diplomata, podemos afirmar que a paradiplomacia representa uma política subnacional de vertente pública tendo como representante o “paradiplomata”, ou seja, um gestor ou encarregado político responsável pelas relações externas de um ator subnacional. (JUNQUEIRA, 2017, p. 43)

Durante o primeiro mandato de João Campos (2021–2024), a coordenação de Relações Internacionais da Prefeitura do Recife foi formalmente vinculada à vice-prefeitura, sob a liderança da vice-prefeita Isabella de Roldão — uma escolha institucional que sinalizou a aposta em paradiplomacia como eixo estratégico de governo. Essa vinculação formal garantiu centralidade e visibilidade à agenda internacional municipal, abrindo espaço para um reposicionamento da cidade enquanto ator ativo nas redes globais de cooperação. Esse processo atingiu um ponto simbólico e prático de consolidação em 2023 com a sanção da Lei Municipal 19.121/2023 (RECIFE (PE), 2023), que instituiu a Semana Municipal da Paradiplomacia, integrando-a ao calendário oficial da cidade e afirmando o compromisso com a cooperação internacional, o intercâmbio técnico e a promoção de temas globais como sustentabilidade, migração e urbanismo (PREFEITURA, 2023a). Esse movimento de institucionalização ocorreu em um contexto de ampliação da agenda cooperativa do Recife, que durante a gestão supracitada expandiu suas iniciativas globais de sustentabilidade, inovação urbana e desenvolvimento social — de modo que a Semana passa a funcionar como instrumento de articulação entre compromissos internacionais, demandas locais e articulações diplomáticas. A institucionalização da paradiplomacia municipal, portanto, não apenas formaliza a inserção externa do Recife, mas também confere à cidade uma estrutura estável



para planejar, monitorar e expandir suas parcerias internacionais ao longo do tempo, indo além de acordos pontuais e construindo um projeto de internacionalização municipal de longo prazo.

### **5.3 Cooperação Internacional e Políticas para as Juventudes: Uma síntese sobre a atuação da Secretaria Executiva de Juventude do Recife (SEJUV)**

A Política Pública de Juventude no Brasil, carece de um Sistema Nacional institucionalizado que garanta um fluxo de recursos e desenvolvimento entre os entes federados, enfraquecendo o progresso dessa política no país. Apesar desse desafio, o tema da juventude consolidou-se como uma questão emergente no século XXI, ganhando destaque internacional a partir de iniciativas globais, como o Ano Internacional da Juventude, aberto pela ONU em 2010 sob o eixo “Diálogo e Entendimento Mútuo”, reiterando a necessidade de envolver os jovens na construção da futura governança global (SILVA & SILVA, 2011).

Vale destacar que o Brasil vive ainda uma instável estruturação das políticas públicas de juventude (Ribeiro e Macêdo, 2018). Essa instabilidade foi percebida fortemente durante o período do segundo semestre de 2016 — período que marcou a ruptura da Gestão Dilma II com o *impeachment* — até o do ano de 2022, com uma série de desmontes articulados desde o governo Temer até a gestão do Governo Jair Bolsonaro, caracterizada pela redução brusca de orçamento e de Programas, ações e serviços voltados para esse público. “Com relação à política nacional para a juventude, o governo Bolsonaro representou o desmonte e o enfraquecimento de sua capacidade de articulação com as demais políticas públicas e de diálogo com a sociedade civil” (BRASIL, 2022, n.p.).

O setor perdeu orçamento de maneira crítica e sistemática desde 2016, o que se agravou durante o governo Bolsonaro. O pico de investimentos na área aconteceu no período de 2005 a 2014. Desde então, a área sofreu sucessivos cortes orçamentários, o que acarretou a desarticulação, e o desmantelamento de políticas, programas e iniciativas importantes destinadas à população jovem. Nesse sentido, confirma-se que, “*com relação à política nacional para a juventude, o governo Bolsonaro representou o desmonte e o enfraquecimento de sua capacidade de articulação com as demais políticas públicas e de diálogo com a sociedade civil*” (BRASIL, 2022, n.p.). Nesse contexto, incluem-se tomadas de decisão no âmbito do desenvolvimento das macropolíticas, como a flexibilização dos direitos trabalhistas, a adoção da Emenda Constitucional 55/2016 e as discussões e encaminhamentos sobre a estrutura educacional e curricular, que impactaram as vidas dos(as) jovens (Cecchetto et al., 2025).

Diante desse cenário, a atuação da Secretaria Executiva da Juventude do Recife (SEJUV), entre 2021–2024, atesta uma estratégia de engajamento na cooperação internacional como alternativa para a captação de recursos e estruturação de políticas públicas locais, suprimindo a lacuna da política nacional. A criação de marcos legais e normativos contribuem com a orientação do desenvolvimento das Políticas Públicas de Juventude (PPJ), e colaboram como instrumentos para reivindicar direitos por parte da sociedade civil. Estes documentos garantem uma salva guarda, estabelecem sínteses de processos políticos complexos, definem prioridades, temas, abordagens e recursos a serem investidos em determinada política pública (Cecchetto et al., 2025).

Em 2023 iniciou-se um momento de reestruturação e retomada, que mesmo que a “passos lentos”, conseguiu retomar o estímulo à participação social, mas ainda não engrenou na consolidação dessa política. Desse modo, foi preciso repensar estratégias e construir novos caminhos para desenvolver políticas públicas voltadas para o segmento juvenil. A captação de recursos e o fortalecimento institucional das PPJ via outras fontes tornou-se imprescindível para garantir a efetivação dos direitos juvenis conforme o estatuto da juventude, lei federal nº12.852/13.

No Recife, a institucionalização da política de juventude tem se desdobrado desde o ano de 2005, com a criação de uma Gerência de Juventude. Até o ano de 2024 conseguiu-se amadurecer as estratégias de atuação para a construção do Sistema Municipal de Juventude, com a existência de um Conselho de Juventude, um Comitê Intersetorial de Políticas Públicas de Juventude (CIPPJ) e um Plano Municipal de Juventude.

Nesse sentido, a Secretaria Executiva de Juventude do Recife (SEJUV) foi instituída com base na Lei Municipal 18.291/2016, de 30 de dezembro de 2016, mediante uma reforma administrativa, com o papel de articular os atores da sociedade civil e do poder público para planejar, elaborar, monitorar, avaliar e executar políticas de juventude em prol da garantia dos direitos juvenis. Desde sua estruturação, a SEJUV desenvolveu um trabalho de referência e consistente de qualificação das políticas públicas de juventude nos territórios da cidade, a partir do reconhecimento da diversidade das juventudes, dimensões que se inter cruzam, como local de moradia, gênero, raça/cor, renda e escolaridade.

Rieger e Brum (2019) apontam que para a consecução de seus objetivos, os governos subnacionais, orientados por secretarias especializadas e levando em consideração suas demandas internas e particularidades geopolíticas, podem afirmar seus interesses em diferentes níveis (RIEGER; BRUM, 2019, p. 157). Borja e Castells (1997) aponta como estratégias de internacionalização mais utilizadas pelas cidades:

Estratégias de participação ativa na vida internacional (por meio de participação em eventos, city marketing e associações internacionais); Estratégias de estímulo das organizações internacionais de cidades e poderes locais; Estratégias de participação nos processos de integração regional; Estratégias de promoção e constituição de redes de cidades; Estratégias de fortalecimento da presença direta dos governos locais no sistema de cooperação internacional. (BORJA; CASTELLS, 1997, grifo do autor)

Foi o caso da Secretaria Executiva da Juventude (2021/2024) que, em consonância com o Plano Municipal de Juventude do Recife (Lei nº 18.279/2016) e o Estatuto da Juventude (lei nº 12.852/2013), conseguiu desenvolver estratégias de captação de recursos junto a parceiros internacionais, viabilizando ações em respostas às demandas nas seguintes áreas: qualificação profissional, formação político-cidadã, meio ambiente e sustentabilidade.

Entre os anos de 2021 e 2024, foram captados cerca de 3 milhões de reais via parcerias com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); com o Governo Britânico, por meio do Programa *UK-Brazil Tech Hub*; e a *Bloomberg Philanthropies*, através do Fundo Internacional de Ação Climática para Juventude (*Youth Climate Action Fund*) (UCLG, 2024). Em quatro anos de gestão, esse recurso representou um aumento de mais de 275% do orçamento previsto para a pasta, fortalecendo e qualificando o trabalho voltado para o desenvolvimento social das juventudes, em especial as juventudes em contexto de vulnerabilidade (RECIFE, 2025B).

Segundo Salomón e Nunes (2007), os municípios possuem maior autonomia para atuar nas chamadas *low politics*, voltadas às políticas econômicas, culturais e sociais. Assim, os instrumentos paradiplomáticos tendem a ser direcionados para uma agenda focada em desenvolvimento local e em temas de interesse social.

Por último, Keating (2000) afirma que a paradiplomacia em níveis subnacionais é uma atuação específica, limitada e frequentemente de caráter oportunista e experimental, pois sua efetividade depende diretamente das motivações e oportunidades disponíveis a cada governo. Com a aprovação do Programa de Financiamento do BID, supracitado anteriormente, a SEJUV identificou a oportunidade de construir diálogo para construção de projetos que estivessem alinhados aos interesses do Programa. “O empréstimo também traz um foco especial em inclusão de gênero e diversidade mediante o aprimoramento da produção de dados setoriais desagregados, a capacitação dos agentes municipais e estaduais da área de habitação, entre outras iniciativas” (BID, 2024).

Neste sentido, a SEJUV conseguiu a aprovação do projeto “LAB-Jovem Promorar”, uma estratégia de capacitação cidadã voltada para o desenvolvimento de habilidades socioemocionais de jovens pretos e pardos em contexto de vulnerabilidade social nas comunidades mapeadas pelo Programa de Requalificação e Resiliência Urbana em Áreas de Vulnerabilidade Socioambiental (ProMorar Recife), cujo aporte financeiro é estimado em 1,5 milhão de reais para ser implementado em até seis anos (RECIFE, 2024, p. 22-23).

Além da formação prevista para mais de mil jovens em 36 territórios de Comunidades de Interesse Social (CIS), o programa de formação de liderança juvenil também busca desenvolver-se a partir de quatro pilares: i) atitude empreendedora; ii) formação de rede; iii) desenvolvimento territorial; e iv) geração de oportunidade e renda. Essa estrutura não só preconiza os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU, em específico os ODS 4 e 8, ao estimular competências individuais, empregabilidade e inovação, mas também alinha o pilar de formação de rede aos ODS 1 (Erradicação da pobreza), 4 (Educação de qualidade), 8 (Trabalho decente e crescimento econômico), 10 (Redução das desigualdades), 11 (Cidades e comunidades sustentáveis) e 17 (Parcerias e meios de implementação).

O projeto também prevê a premiação de iniciativas de impacto social desenvolvidas pelos jovens beneficiados pelo programa, respaldadas na Lei Municipal nº 19.070/2023 que institui o Programa “VALORIZAÇÃO DE INICIATIVAS JUVENIS – VAI JOVEM” (RECIFE, 2023d), projeto que tem por finalidade apoiar financeiramente, por meio de subsídio, atividades em consonância com os 11 (onze) direitos do Estatuto da Juventude (Lei nº 12.852/2013) e com os objetivos para o Desenvolvimento Sustentável das ONU, principalmente de jovens de baixa renda e de regiões do Município desprovidas de recursos e equipamentos públicos para juventude. A criação da lei trouxe como prerrogativa a capacidade de aporte financeiro por meio de captação de recursos via instituições públicas ou privadas nacionalmente e/ou internacionalmente:

“Art. 4º Poderão ser destinados ao Programa VAI JOVEM recursos provenientes de convênios, contratos e acordos celebrados entre instituições públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras à Secretaria de Desenvolvimento Social, Direitos Humanos, Juventude e Políticas Sobre Drogas” (RECIFE (PE), 2013).

Outra iniciativa fruto de oportunidades de cooperação internacional do Recife foi o Programa Conexões Periféricas, realizado no ano de 2023. O Programa foi financiado pelo Governo Britânico através do Programa *UK-Brazil Tech Hub* e implementado pela

organização FA.VELA (CONEXOES, 2023). O programa teve como objetivo capacitar jovens de regiões periféricas no Recife para o mercado de tecnologia da informação.

O programa oferecia treinamento em programação web, a concessão de bolsas permanência e acompanhamento psicológico. Com mais de 1.200 participantes inscritos, a iniciativa tinha como critérios de prioridade aspectos de diversidade e inclusão, garantindo que jovens de diferentes raças, orientações sexuais e identidades de gênero pudessem participar e desenvolver competências para o mundo do trabalho. Esse projeto foi uma iniciativa pioneira tornando-se a primeira parceria do Governo Britânico que contemplou uma colaboração envolvendo o setor público e o terceiro setor no Brasil.

O *UK-Brazil Tech Hub* integra o Programa de Cooperação entre Brasil e Reino Unido em Acesso Digital, atuando no fortalecimento de ecossistemas nacionais de tecnologias de impacto e tem como foco a promoção de habilidades digitais e empreendedoras, a ampliação da inclusão digital e o estímulo ao crescimento de startups voltadas para soluções “tech for good” (UNITED KINGDOM, 2025). O UK-Tech Hub compõe a *International Tech Hub Network* (ITHN) — rede internacional presente em países como África do Sul, Nigéria e Israel — e a aprovação do projeto para o Recife foi viabilizada pela renovação do Memorando de Entendimento (MoU) com o Reino Unido em setembro de 2022. Essa cooperação ilustra, segundo Ribeiro (2009), a eficácia da paradiplomacia de “soluções urbanas” a nível municipal, na qual as ações da “cidade-modelo” passam a valer não em si mesmas, mas pelo seu lugar de origem, tornando a cidade em produto e transferindo valor simbólico a qualquer produto a ela associado (Ribeiro, 2009, p. 56).

O protagonismo juvenil do Recife na agenda climática foi formalizado e institucionalizado em março de 2024, quando, em colaboração com o Gabinete Especial do Prefeito, a gestão submeteu o projeto “Jovens no Clima” ao edital do Fundo de Ação Climática para Juventude da *Bloomberg Philanthropies* e à rede de cooperação internacional *United Cities and Local Government* (UCLG). A proposta, submetida para o edital, contemplou a realização de uma Assembleia Cidadã Climática (DELIBERA BRASIL, 2024) voltada exclusivamente à juventude local e a publicação de um edital de apoio técnico e financeiro para microprojetos liderados por jovens alinhados ao Plano Local de Ação Climática (PLAC).

O projeto foi aprovado em março de 2024 com um aporte inicial de US\$ 50.000 dólares para o primeiro ano de implementação, prevendo uma segunda rodada de financiamento de US\$ 100.000 dólares para projetos de maior destaque no ano subsequente. A aprovação do programa, além de reconhecer o alinhamento da iniciativa à agenda global

climática, conferiu destaque internacional à cidade do Recife, tornando-a uma das 100 cidades selecionadas mundialmente e a única capital brasileira contemplada, integrando-se a outros municípios brasileiros como Curvelo (MG), Guarulhos (SP), Mogi das Cruzes (SP) e Sobral (CE).

Assim como os demais projetos apresentados, esse é um exemplo de iniciativa em que “os governos subnacionais podem estabelecer acordos de cooperação com empresas, sindicatos, movimentos sociais e organizações transnacionais, inclusive operando em redes de cooperação com demais interessados em uma mesma região” (RIEGER; BRUM, 2019, p. 153). Para a execução do projeto, estabeleceu-se uma parceria com a Rede de Conhecimento Social e o Delibera Brasil, que atuaram como parceiros implementadores e fizeram a co-gestão do recurso junto a SEJUV. O projeto de Deliberação Cidadã, implementado em julho de 2024, buscou mobilizar 40 jovens sorteados aleatoriamente para construção de soluções voltadas à adaptação da cidade frente aos desafios climáticos, culminando na elaboração de uma Carta de Recomendação a ser submetida à avaliação da Prefeitura do Recife. O edital para apoio técnico e financeiro de microprojetos liderados por jovens foi lançado em maio de 2024 e selecionou 10 propostas, investindo mais de R\$200.000 em iniciativas de mitigação e adaptação climática em seus territórios. O resultado da atuação da SEJUV junto ao Delibera Brasil e a Rede de Conhecimento Social garantiu ao Recife mais uma rodada de investimento no ano seguinte, totalizando uma captação de \$150 mil dólares em recursos.

Tais exemplos ilustram bem o pensamento de Ribeiro (2009) ao afirmar que “alguns governos subnacionais teriam uma política externa no sentido de um plano concebido e articulado, e não apenas uma simples prática, elaborando deliberadamente uma estratégia destinada a alcançar seus objetivos além das fronteiras estatais e desenvolvendo instrumentos e estruturas institucionais para fazê-lo” (RIBEIRO, 2009, p.55).

[...] “A política externa dessas entidades seria derivada de suas responsabilidades de governança e não de suas obrigações de governo, diferentemente do que ocorre com os governos centrais. Os governos subnacionais possuiriam uma maior liberdade para desenhar sua agenda e focalizar suas ações e objetivos específicos, com liberdade para adotar estratégias de atuação que frequentemente são formuladas por atores não estatais, a exemplo da formação de coalizões com outros atores e a perseguição de seus objetivos por meio de persuasão e difusão de ideias e valores, isto, em maior grau, nos municípios” (Ribeiro, 2009, p. 54).

A paradiplomacia, como destaca Soldatos (1990), pode assumir um caráter

descentralizado e fragmentado, ao funcionar paralelamente às competências tradicionais do Estado nacional, mas também pode ocorrer de maneira cooperada e articulada com a diplomacia federal. Complementando essa visão, Ribeiro (2009) entende que a inserção internacional de governos subnacionais, ainda que independente da mediação estatal, representa um instrumento estratégico para responder a demandas internas e reduzir assimetrias econômicas no sistema global. Além dos benefícios materiais, tal prática pode fortalecer o pacto federativo e ampliar a participação de atores locais na formulação de diretrizes externas, visto que interesses sociais e econômicos tendem a emergir com maior nitidez na escala municipal.

A paradiplomacia é simultaneamente um espaço de autonomia e de cooperação, capaz de descentralizar decisões e, ao mesmo tempo, gerar novas possibilidades de integração entre níveis de governo. A movimentação dos governos subnacionais ao nível internacional, ou seja, uma relação entre escalas e que não passa, necessariamente, pelos governos centrais, pode ser uma valiosa ferramenta no portfólio de medidas, benefícios e soluções para as demandas internas ou mesmo para as problemáticas relações assimétricas vivenciadas na lógica do comércio internacional

Embora Ribeiro (2009 p.54) argumente que “os governos subnacionais não estão obrigados a desenvolver uma política externa, fato que os leva frequentemente à falta de continuidade e articulação de suas ações”, a autora também concorda que a atuação internacional dos governos subnacionais pode gerar múltiplos benefícios e oferecer respostas às problemáticas inseridas na nova lógica internacional delineada neste estudo. Autores recentes apontam que a paradiplomacia apresenta um caráter evolutivo: embora surja inicialmente de forma pontual, tende a se estruturar, racionalizar-se e consolidar-se como política institucional nos entes subnacionais, alcançando progressiva difusão e efetiva globalização (RIBEIRO, 2009).

Neste capítulo, vimos como a Prefeitura do Recife na gestão do Prefeito João Campos I desenvolveu estratégias por meio da paradiplomacia para promover o desenvolvimento local em diferentes frentes de atuação. Entretanto, a atuação da SEJUV merece destaque, uma vez que por meio da cooperação internacional conseguiu superar as barreiras impostas pela falta de institucionalização, fruto do desmonte das políticas públicas à nível federal nos últimos anos. A Secretaria Executiva de Juventude não só atuou para o fortalecimento da agenda de juventude à nível municipal com a efetivação de projetos que respondem às demandas do Plano Municipal de Juventude, como contribuiu para a efetivação das instâncias de juventude à nível nacional, dando resposta a importantes instrumentos como o Estatuto da Juventude.

Além de fortalecer o *status* da cidade do Recife como um ator global de cooperação para o desenvolvimento sustentável. No entanto, vale destacar que a falta de instrumentos de institucionalização da Paradiplomacia quanto das Políticas Públicas de Juventude até agora, fazem com que experiências exitosas como a do Recife possam serem desmanteladas, pois ainda não se constituem enquanto políticas de Estado.



## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo analisou o fenômeno da paradiplomacia no Brasil e, de maneira aplicada, examinou a atuação internacional do Recife durante a gestão João Campos (2021–2024). O trabalho demonstrou que, diante das transformações impostas pela globalização e pela crescente interdependência entre sociedades, os governos locais passaram a buscar ferramentas próprias para responder a desafios complexos, incorporando as práticas paradiplomáticas como instrumentos de desenvolvimento local, inovação administrativa e projeção internacional para solucionar suas demandas territoriais.

No contexto brasileiro, verificou-se que essa atuação enfrenta limitações relevantes. A primeira delas diz respeito à necessidade de alinhamento entre os entes subnacionais e o Governo Federal, uma vez que a política externa segue sendo competência constitucional exclusiva da União, dificultando a consolidação de iniciativas internacionais e restringindo a previsibilidade institucional necessária ao avanço do tema. Além disso, a paradiplomacia ainda carece de normatização explícita no ordenamento jurídico, gerando insegurança e controvérsias quanto ao escopo de atuação dos municípios e reforçando a urgência de debates sobre marcos legais e eventuais reformas constitucionais que reconheçam e regulamentem seu campo de atuação. Por fim, outro aspecto observado refere-se à concentração da prática paradiplomática nas capitais e em cidades com maior capacidade econômico-administrativa, evidenciando a necessidade de fortalecer competências técnicas e estruturais de pequenos e médios municípios para acessar as redes, financiamentos e parcerias internacionais de maneira equitativa.

No caso do Recife, os resultados obtidos ao longo do período analisado indicam que a paradiplomacia foi incorporada como estratégia central de governo, gerando impactos concretos em políticas públicas diversas, especialmente nas áreas climática, de infraestrutura urbana, tecnológica e socioeconômica. Entre os resultados, destaca-se expressivamente o papel desempenhado pela Secretaria Executiva de Juventude do Recife (SEJUV), cuja atuação internacional representou um marco importante durante a gestão de 2021-2024. A SEJUV demonstrou que a paradiplomacia pode ultrapassar acordos formais e ser convertida em políticas públicas de impacto direto sobre populações vulneráveis. Sua participação em iniciativas multilaterais, parcerias com organismos internacionais e projetos voltados à inclusão socioprodutiva, inovação e enfrentamento às vulnerabilidades sociais evidenciou um modelo paradiplomático que dialoga diretamente com as demandas das juventudes urbanas.

Essas ações confirmam que a paradiplomacia, quando articulada com gestores e pastas temáticas — como ocorreu com a SEJUV — deixa de ser somente um mecanismo de projeção

simbólica e se torna um vetor de transformação social, contribuindo para a redução de desigualdades, o fortalecimento da cidadania e o acesso a direitos. Ao incorporar cooperação internacional ao desenho e implementação das políticas para juventudes, a Prefeitura do Recife evidencia o potencial de entes subnacionais atuarem como agentes relevantes na promoção do desenvolvimento humano. Entretanto, destaca-se que a experiência da paradiplomacia recifense, apesar dos avanços observados, ainda carece de uma estratégia mais robusta e orientada ao longo prazo. A ausência de uma Política Nacional de Relações Internacionais Subnacionais plenamente estruturada contribui para que as ações municipais se desenvolvam de forma fragmentada, dependentes do direcionamento político momentâneo e de iniciativas específicas de gestão.

O fortalecimento da paradiplomacia no Recife requer um planejamento continuado, institucionalizado em rotinas e em definição de objetivos estratégicos que transcendam seus ciclos administrativos, garantindo perenidade, coerência e um impacto duradouro à população. Desse modo, o presente trabalho assume relevância ao reunir e registrar dados e resultados concretos sobre essas práticas internacionais, analisando uma experiência municipal exitosa em um campo ainda pouco explorado no Brasil, sobretudo na região Nordeste. A análise da atuação da Secretaria Executiva de Juventude (SEJUV) na captação de recursos e na gestão de projetos internacionais, durante a gestão de 2021-2024, reforça a importância ao documentar sua experiência, oferecendo subsídios teóricos e práticos que podem servir de referência para futuras investigações e para a construção de políticas públicas internacionais ao nível local.

Diante do exposto, conclui-se que a paradiplomacia configura-se como uma ferramenta estratégica para o desenvolvimento local no Brasil contemporâneo. Seu aperfeiçoamento exige avanços normativos, institucionalização permanente, coordenação federativa e expansão de capacidades técnicas. O caso do Recife, especialmente com a atuação da SEJUV (2021/2024), demonstra que é possível alinhar agendas globais às necessidades locais, construindo políticas públicas inovadoras, inclusivas e orientadas à transformação social. Assim, o município oferece um exemplo concreto de como governos subnacionais podem incorporar a dimensão internacional de maneira estratégica, planejada e socialmente comprometida, apontando caminhos para a consolidação da paradiplomacia no país.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Gustavo de Souza. Efeitos político-jurídicos da não institucionalizada paradiplomacia no Brasil. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 3, n. 2, p. 65–78, 2013.

AFD. *FICOL: the French Local Authorities Financing Facility*. França, 2025. Disponível em: <<https://www.afd.fr/en/ficol-financement-projet-cooperation-collectivites-territoriales>>. Acesso em: 30 nov. 2025.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC). Cooperação Técnica. Brasília, 12 set. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/abc/pt-br/assuntos/cooperacao-tecnica/cooperacao-tecnica>>. Acesso em: 30 set. 2025.

AGUIRRE, I. Making sense of Paradiplomacy? An Intertextual Inquiry about a Concept in Search of a Definition. In: ALDECOA, F.; KEATING, M. (Eds.). *Paradiplomacy in Action: the foreign relations of subnational governments*. London/Portland, OR: Frank Cass, 1999.

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

BALBIM, R. A geopolítica das cidades e a nova agenda urbana. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental (Ipea)*, n. 17, p. 35–44, jul./dez. 2017.

BAUER, Michael W.; JORDAN, Andrew; GREEN-PEDERSEN, Christoffer; HÉRITIER, Adrienne. *Dismantling public policy: preferences, strategies, and effects*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BID. **Programa de Requalificação e Resiliência Urbana em Áreas de Vulnerabilidade Socioambiental**. [S.l.]: FONPLATA, 2024. Disponível em: <<https://www.fonplata.org/sites/default/files/media/documents/Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20ProMorar%20%20Bia%20v4.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2025.

BOGÉA FILHO, Antenor Américo Mourão. *A diplomacia federativa: do papel internacional e das atividades externas das unidades federativas nos Estados Nacionais*. Brasília, 2001. xp. Tese (Curso de Altos Estudos) – Instituto Rio Branco.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. Local y global: la gestión de las ciudades en la erade la información. Madrid: Taurus, 1997.

BRANCO, Álvaro Chagas Castelo. A paradiplomacia como forma de inserção internacional de unidades subnacionais. *Prismas: Direito, Política Pública e Mundial*, v. 4, n. 1, jan./jul. 2007.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição PEC n.º 475, de 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/propostas-legislativas/305376>>. Acesso em: 16 nov. 2025.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 9 nov. 2025.

BRASIL. **Relatório de transição mentiu sobre dados de direitos humanos**. Ministério dos Direitos Humanos, 12 dez. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2022/dezembro/relatorio-de-transicao-mentiu-sobre-dados-de-direitos-humanos-1>. Acesso em: 1 dez. 2025.

BRAZIL-UK PACT. *UK Pact*. [S. l.], 2025. Disponível em: <<https://www.ukpact.co.uk/country-programme/brazil>>. Acesso em: 30 nov. 2025.

BUENO, I. *Paradiplomacia contemporânea: trajetórias e tendências da atuação internacional dos governos estaduais do Brasil e EUA*. Brasília, 2010. 350 p. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília.

CASTELO BRANCO, Álvaro Chagas. *Paradiplomacia & entes não-centrais no cenário internacional*. Curitiba: Juruá, 2009.

CECCHETTO, F.; Ribeiro, F.; Da Silva, V. (Org.). *Juventudes no Brasil: saúde, direitos e políticas públicas*. – Niterói: EdUFF, 2025.

CENTRO DE ESTUDOS DE CULTURA CONTEMPORÂNEA (PUC-SP). *Gestão Pública e Inserção Internacional das Cidades. 1º Relatório Científico* (Processo FAPESP n.º 03/12953-0). São Paulo: CEDEC, 2006. Disponível em: <[http://www.labmundo.org/disciplinas/VIGEVANI\\_paradiplomacia\\_primeiro\\_segundo\\_relatorio\\_cientificos.pdf](http://www.labmundo.org/disciplinas/VIGEVANI_paradiplomacia_primeiro_segundo_relatorio_cientificos.pdf)>. Acesso em: 25 nov. 2025.

CONARGO, Noé. *Diplomacy and Paradiplomacy in the Redefinition of International Security: Dimensions of Conflict and Cooperation*. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis (org.) *Federalism and international relations: the role of Subnational Units*. Nova York: Oxford University Press, 1990, p x-x.

CONEXÕES Periféricas: programa forma nova turma em curso de desenvolvimento web. Recife, 13 dez. 2023. *Prefeitura do Recife*. Disponível em: <https://www2.recife.pe.gov.br/noticias/13/12/2023/conexoes-perifericas-programa-forma-nova-turma-em-curso-de-desenvolvimento-web>. Acesso em: 30 nov. 2025

CONHEÇA as quatro cidades irmãs do Recife ao redor do mundo. *Diário de Pernambuco*, Pernambuco, 17 ago. 2015. Disponível em: <<https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/vidaurbana/2015/08/conheca-as-quatro-cidades-irmas-do-recife-ao-redor-do-mundo.html>>. Acesso em: 30 nov. 2025.

CORNAGO PRIETO, Noé. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, M. Inês; MARIANO, P. (orgs.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC; UNESP/EDUSC, 2004. p. 251-282.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CRIKEMANS, David. How subnational entities try to develop their own diplomacy. The case of Flanders (1993-2005). International Conference. **Challenges of Foreign Ministries: Making Diplomatic Networks and optimising value**. Genebra, 31 maio - 01 junho de 2006.

DANTAS, L. F. A. *Paradiplomacia e a importância das cidades e estados nas Relações Internacionais*. Brasília, 2011. Monografia (Especialização em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília.

DELIBERA BRASIL. Jovens no Clima Recife. 2024. Disponível em: <https://deliberabrasil.org/projetos/jovens-no-clima-recife/>. Acesso em: 1 dez. 2025.

DIAS, R. Paradiplomacia: ferramenta de inclusão internacional dos municípios. *Revista de Administração Municipal – Municípios*, v. 57, n. 274, p. 52–63, abr./set. 2010.

DIDIER, Marcio. **João Campos detalha projetos climáticos do Recife na COP30**. Marcio Didier, [s.l.], 11 nov. 2025. Disponível em: <https://marciodidier.com.br/2025/11/11/joao-campos-cop30-recife-projetos/>. Acesso em: 29 nov. 2025.

*DISTANT yet similar: how Recife and London plan to tackle flooding*. *Jornal da USP*. São Paulo, 10 out. 2025. Disponível em: <https://jornal.usp.br/uspnews/distant-yet-similar-how-recife-and-london-plan-to-tackle-flooding/>. Acesso em: 30 nov. 2025.

DUCHACHEK, I. Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations. In: MICHELMANN, H. J.; SOLDATOS, P. (Eds.). *Federalism and International Relations: the role of subnational units*. Oxford: Clarendon Press, 1990. p. 1-33.

EITA! RECIFE vence premiação internacional e se consolida como experiência de sucesso em inovação aberta. *Prefeitura do Recife*. Recife, 10 jan. 2023. Disponível em: <https://www2.recife.pe.gov.br/noticias/10/01/2023/eitarecife-vence-premiacao-internacional-e-se-consolida-como-experiencia-de>. Acesso em: 30 nov. 2025.

ESTUDANTES desenvolvem soluções tecnológicas para desafios climáticos. *Secretaria da Educação: Governo de Pernambuco*, 13 set. 2023. Disponível em: <https://portal.educacao.pe.gov.br/estudantes-desenvolvem-solucoes-tecnologicas-para-desafios-climaticos/>. Acesso em: 30 nov. 2025.

FALCÃO NETO, R. Paradiplomacia da Cidade do Recife: um estudo de caso sobre o governo de João Campos (2021–2024). **Relações Exteriores**, 2024. Disponível em: <https://relacoesexteriores.com.br/paradiplomacia-recife-estudo-de-caso/>.

FRANÇA, Daniel. Projeto Com Direitos transforma vida de meninas com apoio da Unicap. *UNICAP Notícias*, Recife, 16 jun. 2023. Disponível em: [https://portal.unicap.br/noticias/-/asset\\_publisher/pInt2V3lofyd/content/id/3595417](https://portal.unicap.br/noticias/-/asset_publisher/pInt2V3lofyd/content/id/3595417). Acesso em: 30 nov. 2025.

FRANÇA, Daniel. Projeto Com Direitos transforma vida de meninas com apoio da Unicap. *UNICAP Notícias*. Recife, 16 jun. 2023. Disponível em: [https://portal.unicap.br/noticias/-/asset\\_publisher/pInt2V3lofyd/content/id/3595417](https://portal.unicap.br/noticias/-/asset_publisher/pInt2V3lofyd/content/id/3595417). Acesso em: 30 nov. 2025.

FREEDOM FUND. Brazil Annual Report 2024. *Freedom Fund*, 2024. Disponível em: <<https://cdn.freedomfund.org/app/uploads/2024/03/brazil-annual-report-portuguese-version-copy-edited.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2025.

FREEDOM FUND. Brazil Annual Report 2024.: *Freedom Fund*, 2024. Disponível em: <https://cdn.freedomfund.org/app/uploads/2024/03/brazil-annual-report-portuguese-version-copy-edited.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2025.

GCOM. Pacto Global de Prefeitos pelo Clima e Energia. Recife, 2025. Disponível em: <https://pactodealcaldes-la.org/language/pt/cidade/recife-2/>. Acesso em: 30 nov. 2025.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. *Métodos de pesquisa*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GOMES FILHO, F. *A paradiplomacia subnacional no Brasil: uma análise da política de atuação internacional dos governos estaduais fronteiriços da Amazônia*. Brasília, 2011. Tese (Doutorado em Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional) – Universidade de Brasília.

GOVERNO Britânico apoia empreendedoras de tecnologia no Brasil. *GOV-UK*, 10 ago. 2021. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/news/480824.pt>. Acesso em: 1 dez. 2025.

H. WILENSKY, The "new corporatism", centralization, and the welfare State. Sage Publications, London 1977.

HELD, D.; MCGREW, A. *Prós e contras da globalização*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

HOCKING, B. Bridging boundaries: creating linkages, non-central governments and multilayered policy environments. *WeltTrends*, n. 11, p. 36-51, 2006.

HOCKING, Brian. Uma perspectiva das Relações Internacionais. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês; MARIANO, Marcelo Passini (Org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Ed. UNESP: EDUC, 2004. p. 77-108.

JÁUREGUI, Gurutz. *El Derecho de autodeterminación en La perspectiva del siglo XXI. Especial referencia al País Vasco*. *Revista de Occidente*, n. 241, p. 219-236, maio 2001.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. Paradiplomacia: a transformação do conceito nas relações internacionais e no Brasil. *BIB - Revista Brasileira De Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais*, São Paulo, n. 83, p. 43–68, 2017.

KEATING, Michael. *Paradiplomacy and Regional Networking*. Forum of Federations: an International Federalism. Hanover, out. 2000.

KEATING, Michel. Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (Org.) *Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments*. Londres: Frank Cass Publishers, 1999.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Transnational relations and world politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971.

KINCAID, John. Confederal federalism and citizen representation in the European union. *West European Politics*, v. 22, n. 2, p. 34-58, abr. 1999.

KUZNETSOV, Alexander S. *Theory and Practice of paradiplomacy: subnational government in international affairs*. New York: Routledge, 2015.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. *A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LECOURS, A. *Political issues of paradiplomacy: lessons from the developed world*. The Hague: Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', 2008. 15 p.

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

LECOURS, André. *When Regions Go Abroad: Globalization, Nationalism and Federalism. Conference Globalization, Multilevel Governance and Democracy: Continental, Comparative and Global Perspectives*. Kingston: Queens University, 2002.

LESSA, José Vicente da Silva. *A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais celebrados por governos não-centrais*. Brasília, 2003. Tese (XLIV Curso de Altos Estudos) – Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores.

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

LIMA, Tiago. Paradiplomacia da Cidade do Recife: um Estudo de Caso sobre o Governo de João Campos (2021-2024). *Revista Relações Exteriores*, 2024.

MACHADO, Laura. Pernambuco firma parceria para combater a exploração sexual de crianças e adolescentes. *Folha de Pernambuco*, Pernambuco, 28 abr. 2022. Disponível em: <https://www.folhape.com.br/noticias/pernambuco-firma-parceria-para-combater-a-exploracao-sexual-de/224976/>. Acesso em: 30 nov. 2025.

MACHADO, Laura. Pernambuco firma parceria para combater a exploração sexual de crianças e adolescentes. *Folha de Pernambuco*. Pernambuco, 28 abr. 2022. Disponível em: <https://www.folhape.com.br/noticias/pernambuco-firma-parceria-para-combater-a-exploracao-sexual-de/224976/>. Acesso em: 30 nov. 2025

MAIA, P. R. F.; CINTRA, C. C. S. Paradiplomacia e globalização: uma nova perspectiva do federalismo mediante o reposicionamento do ente subnacional no cenário internacional. *Revista Brasileira de Direito Internacional*, v. 8, n. 1, p. 41–57, 2022.

MARIANO, Karina Pasquariello. Globalização, integração e o Estado. *Lua Nova*, São Paulo, n. 71, p. 123-168, 2007.

MARIANO, Marcelo Passini; MARIANO, Karina Pasquariello. Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas. In: WANDERLEY, Luiz Eduardo; VIGEVANI, Tullo (Orgs.). *Governos subnacionais e sociedade civil: Integração regional e Mercosul*. São Paulo: Editora PUCSP, 2005. p. 131-160.



MCMILLAN, Samuel Lucas. Subnational Foreign Policy Actors: how and why governors participate in U.S. Foreign Policy. *Foreign Policy Analysis*, v. 4, n. 3, p. 227-253, 2008.

MIKLOS, Manoela Salem. *A inserção internacional de unidades subnacionais percebida pelo Estado nacional: a experiência brasileira*. São Paulo, 2010. 150p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Universidade Estadual Paulista.

MILANI, Carlos R. S.; RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles. International Relations and the Paradiplomacy of Brazilian Cities: crafting the concept of Local International Management. *Brazilian Administration Review*, Curitiba, v. 8, n. 1, 2011.

NA COP26, vice-prefeita Isabella de Roldão assina Carta de Edimburgo e anuncia 1º Encontro Nacional do ICLEI no Recife. *CBN Recife*, 10 nov. 2021. Disponível em: <<https://www.cbnrecife.com/artigo/na-cop26-vice-prefeita-isabella-de-roldao-assina-carta-de-edimburgo-e-anuncia-1-encontro-nacional-do-iclei-no-recife>>. Acesso em: 30 nov. 2025.

NEVES, L. A inserção internacional do Rio de Janeiro. *CEBRI Artigos*, v. 3, n. 8, 2013.

NOGUEIRA, V. P. Paradiplomacia como instrumento de cooperação internacional. *Revista de Direito Internacional e Globalização Econômica*, v. 8, n. 1, p. 64-84, 2022.

NUNES, Carmem Juçara da Silva. *A paradiplomacia no Brasil: o caso do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, 2005. 163p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – IFCH/UFRGS.

ODDONE, N. La paradiplomacia desde cinco perspectivas: reflexiones teóricas para la construcción de una comunidade epistémica en América Latina. *Relaciones Internacionales, Heredia*, n. 89.2, pp. 47-81, 2016.

OITO DE MARÇO: Prefeitura do Recife anuncia conjunto de ações para fortalecer e ampliar os serviços para as mulheres. *Prefeitura do Recife*. Recife, 8 mar. 2023. Disponível em: <<https://www2.recife.pe.gov.br/noticias/08/03/2023/8-de-marco-prefeitura-do-recife-anuncia-conjunto-de-acoes-para-fortalecer-e>>. Acesso em: 30 nov. 2025.

OLIVEIRA, Márcio Augusto de Vasconcelos. Paradiplomacia: a atuação internacional dos governos subnacionais. *Revista de Informação Legislativa*, v. 45, n. 179, p. 259-278, jul./set. 2008.

PATRIARCHA-GRACIOLLI, S. R. Acordos mundiais estabelecidos na Rio-92: uma reflexão do panorama atual. *Revista Brasileira de Educação Ambiental*, v. 10, n. 3, p. 69-81, 2015.

PELO QUINTO ano, ITDP Brasil e Recife unem esforços em prol da mobilidade sustentável. *ITDP Brasil*, 17 ago. 2015. Disponível em: <<https://itdpbrasil.org/pelo-quinto-ano-itdp-brasil-e-recife-unem-esforcos-em-prol-da-mobilidade-sustentavel/>>. Acesso em: 30 nov. 2025.

PRADO, D. F. B. Os governos locais como atores nas RI: a atuação via rede de cidades. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DO FÓRUM UNIVERSITÁRIO MERCOSUL, 6., 2007, Sergipe. *Anais...* Sergipe: Editora UFS, 2007. p. 1-23.



PRADO, Débora Figueiredo Mendonça. A atuação internacional dos governos subnacionais: construções conceituais, limites e contribuições para o caso brasileiro. *Carta Internacional*, v. 13, n. 3, 2018.

PRADO, Henrique Sartori de Almeida. A paradiplomacia no processo de integração regional: o caso do Mercosul. In: 3º ENCONTRO NACIONAL ABRI 2011, 3., 2011, São Paulo. *Proceedings online...* São Paulo: Associação Brasileira de Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais - USP, 2011.

PRAZERES, T. L. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras. In: WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês; MARIANO, Marcelo Passini (Org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Editora UNESP, 2004, p. 283-312.

PREFEITO Geraldo Julio entrega plano com metas ambiciosas de enfrentamento à emergência climática. *Prefeitura do Recife*. Recife, 15 dez. 2020. Disponível em: <<https://www.cbnrecife.com/artigo/recife-conquista-premio-mundial-da-onu-na-categoria-sau-de-e-estilo-de-vida-confira>>. Acesso em: 30 nov. 2025.

PREFEITURA do Recife assina contrato de R\$ 2 bilhões em Washington. *Prefeitura do Recife*, 15 mai. 2023. Disponível em: <https://www2.recife.pe.gov.br/noticias/15/05/2023/prefeitura-do-recife-assina-contrato-de-r-2-bilhoes-em-washington>. Acesso em: 30 nov. 2025.

PREFEITURA do Recife é distinguida pelas Nações Unidas. *ONU News*. [S. l.], 16 fev. 2024. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2024/02/1827902>>. Acesso em: 30 nov. 2025.

PREFEITURA do Recife é finalista internacional no Prêmio La Ruta CPI, durante o VII Foro Iberoamericano de CPI e Inovação Aberta 2025 que acontece na Espanha. *Prefeitura do Recife*. Recife, 21 nov. 2025. Disponível em: <<https://www2.recife.pe.gov.br/noticias/18/11/2025/prefeitura-do-recife-e-finalista-internacional-no-premio-la-ruta-cpi-durante-o>>. Acesso em: 30 nov. 2025.

PREFEITURA do Recife e Governo Britânico ampliam parceria com foco na educação. *Prefeitura do Recife*. Recife, 16 nov. 2022a. Disponível em: <https://www2.recife.pe.gov.br/noticias/16/11/2022/prefeitura-do-recife-e-governo-britanico-ampliam-parceria-com-foco-na-educacao>. Acesso em: 30 nov. 2025.

PREFEITURA do Recife e Governo Britânico ampliam parceria com foco na educação. *Prefeitura do Recife*. Recife, 16 nov. 2022. Disponível em: <https://www2.recife.pe.gov.br/noticias/16/11/2022/prefeitura-do-recife-e-governo-britanico-ampliam-parceria-com-foco-na-educacao>. Acesso em: 30 nov. 2025.

Prefeitura do Recife institui Semana Municipal da Paradiplomacia no Recife. *Prefeitura do Recife*, 06 nov. 2023. Disponível em: <<https://www2.recife.pe.gov.br/noticias/06/11/2023/prefeitura-do-recife-institui-semana-municipal-da-paradiplomacia-no-recife>>. Acesso em: 30 nov. 2025.

PREFEITURA do Recife recebe missão oficial de Guangzhou. *Diário de Pernambuco*, Pernambuco, 17 ago. 2015. Disponível em: <<https://www2.recife.pe.gov.br/noticias/10/10/2025/prefeitura-do-recife-recebe-missao-oficial-de-guangzhou>>. Acesso em: 30 nov. 2025.

RECIFE (PE). Lei Ordinária nº 19.070, de 12 de junho de 2023 — institui o Programa Valorização de Iniciativas Juvenis (VAI Jovem) no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Social, Direitos Humanos, Juventude e Políticas sobre Drogas. Prefeitura do Recife, 2023d.

PRIETO, N. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. In: WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês; MARIANO, Marcelo Passini (Org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

PROGRAMA Conexões realiza aula inaugural do curso de desenvolvimento web para jovens. *Prefeitura do Recife*. Recife, 23 ago. 2023. Disponível em: <<https://www2.recife.pe.gov.br/noticias/23/08/2023/programa-conexoes-realiza-aula-inaugural-do-curso-de-desenvolvimento-web-para>>. Acesso em: 30 nov. 2025.

PROGRAMA da Prefeitura do Recife ganha destaque internacional e vai à votação popular. *Prefeitura do Recife*. Recife, 10 out. 2024. Disponível em: <<https://www2.recife.pe.gov.br/noticias/10/10/2024/programa-da-prefeitura-do-recife-ganha-destaque-internacional-e-vai-votacao>>. Acesso em: 30 nov. 2025.

PUTNAM, R. D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. *Revista de Sociologia e Política*, v. 18, n. 36, p. 147-174, 2010.

RECIFE (PE). Lei Municipal 19.121, de 06 de novembro de 2023. Institui a Semana Municipal da Paradiplomacia no Calendário Oficial de Eventos do Município do Recife. Recife, 06 nov. 2023.

RECIFE (PE). Lei Ordinária nº 19.070, de 12 de junho de 2023. Institui o Programa Valorização de Iniciativas Juvenis (VAI Jovem) no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Social, Direitos Humanos, Juventude e Políticas sobre Drogas. Recife, PE, 2023d.

RECIFE conquista prêmio mundial da ONU na categoria Saúde e Estilo de Vida. *CBN Recife*. Recife, 21 nov. 2025. Disponível em: <<https://www.cbnrecife.com/artigo/recife-conquista-premio-mundial-da-onu-na-categoria-sau-de-e-estilo-de-vida-confira>>. Acesso em: 30 nov. 2025.

RECIFE é a primeira cidade da América Latina escolhida para a criação de seguro contra desastres climáticos. *Prefeitura do Recife*. Recife, 12 maio 2022. Disponível em: <<https://www2.recife.pe.gov.br/noticias/12/05/2022/recife-adere-ao-compromisso-de-malmo-por-justica-climatica>>. Acesso em: 30 nov. 2025.

RECIFE é certificada pela Bloomberg Philanthropies pela atuação do Compaz. *Prefeitura do Recife*. Recife, 25 jan. 2024. Disponível em: <<https://www2.recife.pe.gov.br/noticias/25/01/2024/recife-e-certificada-pela-bloomberg-philanthropies-pela-atuacao-do-compaz>>. Acesso em: 30 nov. 2025.

RECIFE e Nantes renovam acordo de cooperação. *Prefeitura do Recife*. Pernambuco, 18 out. 2023b. Disponível em: <<https://www2.recife.pe.gov.br/noticias/18/10/2023/recife-e-nantes-renovam-acordo-de-cooperacao>>. Acesso em: 30 nov. 2025.

RECIFE foi escolhido como uma das cidades líderes da campanha global Cidade Pedaláveis. *CTTU*. Recife, 17 ago. 2015. Disponível em:

<<https://cttu.recife.pe.gov.br/recife-foi-escolhido-como-uma-das-cidades-lideres-da-campanha-global-cidade-pedalaveis#:~:text=A%20iniciativa%20%C3%A9%20do%20Instituto%20de%20Pol%C3%ADticas,global%20do%20ITDP%20para%20a%20campanha%20%22Cidades>>. Acesso em: 30 nov. 2025.

RECIFE fortalecerá sua sustentabilidade fiscal com apoio do BID. *Banco Interamericano de Desenvolvimento*, 2023a. Disponível em: <https://www.iadb.org/pt-br/noticias/recife-fortalecera-sua-sustentabilidade-fiscal-com-apoio-do-bid>. Acesso em: 30 nov. 2025.

RECIFE integra lista de cidades mais sustentáveis do mundo. *Jornal do Comércio*. Pernambuco, 17 nov. 2020. Disponível em: <<https://jc.uol.com.br/pernambuco/2020/11/11998473-recife-integra-lista-de-cidades-mais-sustentaveis-do-mundo.html>>. Acesso em: 30 nov. 2025.

RECIFE is now recognized as a Resilience Hub & takes part in the first knowledge exchange between Resilience Hubs in Medellín. *UNDRR*. Recife, 1 mar. 2022a. Disponível em: <<https://www.undrr.org/news/recife-now-recognized-resilience-hub-takes-part-first-knowledge-exchange-between-resilience>>. Acesso em: 30 nov. 2025.

RECIFE no Mundo: Prefeitura lança programa de intercâmbio e cursos de inglês para estudantes e professores da Rede Municipal de Ensino. *Prefeitura do Recife*, 10 ago. 2023c. Disponível em: <<https://www2.recife.pe.gov.br/noticias/10/08/2023/recife-no-mundo-prefeitura-lanca-programa-de-intercambio-e-cursos-de-ingles-para>>. Acesso em: 30 nov. 2025.

RECIFE reforça compromisso com a paz mundial em visita do prefeito de Haia. *Prefeitura do Recife*. Recife, 30 abr. 2025. Disponível em: <<https://www2.recife.pe.gov.br/noticias/30/04/2025/recife-reforca-compromisso-com-paz-mundial-em-visita-do-prefeito-de-haia>>. Acesso em: 30 nov. 2025.

RECIFE. *Programa de Requalificação e Resiliência Urbana em Áreas de Vulnerabilidade Socioambiental – ProMorar-Recife: Marco de Reassentamento Involuntário*. Prefeitura do Recife, 2023. Disponível em: [https://ewdata.rightsindevelopment.org/files/documents/09/IADB-BR-L1609\\_nSABvRG.pdf](https://ewdata.rightsindevelopment.org/files/documents/09/IADB-BR-L1609_nSABvRG.pdf). Acesso em: 30 nov. 2025.

RECIFE. Relatório de Gestão da Secretaria Executiva da Juventude (2021-2024). 2024. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/1S-eymGmyznCSIHVImmxt3sSZVcKoSgu3/view>>. Acesso em: 30 nov. 2025.

RECIFE. **Relatório de Gestão da Secretaria Executiva da Juventude (2021-2024)**. Prefeitura do Recife, Secretaria Executiva da Juventude do Recife, 2025b. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/1S-eymGmyznCSIHVImmxt3sSZVcKoSgu3/view>>. Acesso em: 30 nov. 2025.

REDE Compaz, da prefeitura do Recife, recebe principal prêmio da ONU para políticas públicas. *PSB*. [S. l.], 29 jun. 2022. Disponível em: <https://psb40.org.br/rede-compaz-da-prefeitura-do-recife-recebe-principal-premio-da-onu-para-politicas-publicas/>. Acesso em: 30 nov. 2025.

REPRESENTANTE do BID visita obras do ProMorar Recife. *Prefeitura do Recife*, 19 nov. 2025. Disponível em: <https://www2.recife.pe.gov.br/noticias/19/11/2025/representante-do-bid-visita-obras-do-promorar-recife>. Acesso em: 30 nov. 2025.

REZEK, Francisco. *Direito internacional público: curso elementar*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

RIBEIRO, E.; MACEDO, S. Notas sobre políticas públicas de juventude no Brasil: conquistas e desafios. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, México (2017). *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 31, núm. 42, 2018, pp. 107-126.

RIBEIRO, Maria C. Meirelles. *Globalização e novos atores: a paradiplomacia das cidades brasileiras*. Salvador: EDUFBA, 2009.

RIEGER, Fernando Camara; BRUM, Argemiro Luis. Paradiplomacia e desenvolvimento regional: uma proposta de cooperação entre governos locais. *Revista de Desenvolvimento Econômico (RDE)*, Salvador, v. 3, n. 44, p. 148–171, dez. 2019.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. Marco Jurídico para a Cooperação Internacional Descentralizada: Um Estudo sobre o Caso Brasileiro. Brasília: Frente Nacional de Prefeitos, 2011.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. Paradiplomacia, cooperação federativa e integração regional: o caso do Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 51, n. 2, p. 214–231, jul./dez. 2008.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. *Política externa federativa: análise de ações internacionais de Estados e Municípios Brasileiros*. São Paulo, 2004. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. Relações Internacionais Federativas no Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, 2008.

ROSENAU, James N. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernest-otto (Orgs). *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Editora UnB, 2000. p. 11-46.

ROSENAU, James N. *Turbulence in world politics: a theory of change and continuity*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

SALOMÓN, Mónica. A dimensão subnacional da política externa brasileira: determinantes, conteúdos e perspectivas. In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S. (Orgs.). *Política Externa Brasileira: a política das práticas e as práticas da política*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2011.

SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 56, n. 1, p. 40-59, 2013.

SANTOS, Matheus Rodrigues dos. A evolução da institucionalização do fenômeno da paradiplomacia no Brasil (1995–2010). *Fronteira: Revista de Estudos Estratégicos*, v. 18, n. 36, p. 212-232, 2019.

SILVA, D. C. *Institucionalização da paradiplomacia no Brasil: análise das propostas de emenda constitucional sobre a atuação internacional de entes subnacionais*. Uberlândia, 2022. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal de Uberlândia.

SILVA, J. P. G. *A institucionalização da paradiplomacia no Brasil: um estudo de caso do estado de Goiás*. Uberlândia, 2024. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal de Uberlândia.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, Roselani Sodré da; SILVA, Vini Rabassa da. **Política Nacional de Juventude: trajetória e desafios**. Cadernos de Campo: Revista de Ciências Sociais, Araraquara, n. 16, p. 111-131, 2011.

SOLDATOS, Panayotis. An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis. *Federalism and International Relations: the role of subnational units*. New York: Oxford University Press, 1990. p. 34-53.

SOLDATOS, Panayotis; MICHELMANN, Hans. *Federalism and international relations: the role of subnational units*. New York: Oxford University Press, 1990, 220p.

TORRES, B. B. V.; CARNEIRO, A. B. R. A paradiplomacia da cidade do Rio de Janeiro: um estudo de caso sobre o governo de Eduardo Paes (2009–2016). **Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI)**, n. 37, p. 108–122, set./dez. 2023. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi37art6>.

UCLG. UCLG celebrates the new Youth Climate Action Fund launched by Bloomberg Philanthropies to activate tens of thousands of young people in driving local climate solutions in over 100 cities across the globe. *UCLG*, 10 abr. 2024. Disponível em: <<https://uclg.org/new/uclg-celebrates-the-new-youth-climate-action-fund-launched-by-bloomberg-philanthropies-to-activate-tens-of-thousands-of-young-people-in-driving-local-climate-solutions-in-over-100-cities-across-the-globe/>> Acesso em: 30 de nov. 2025.

UNITED KINGDOM. Department for Digital, Culture, Media and Sport (DCMS). *International Tech Hub Network*. Disponível em: <https://www.gov.uk/guidance/dcms-international-tech-hub-network>. Acesso em: 30 nov. 2025.

VIGEVANI, Tullo. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n. 62, p. 128, 2006.

VIGEVANI, Tullo; PRADO, D. F. B. Ações e Problemas para a Paradiplomacia no Brasil. In: SALA, J. B.; GASPAROTO, A. L. (Org.). *Relações internacionais: polaridades e novos/velhos temas emergentes*. Marília: Oficina Universitária, 2010. p. 25-54.

VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria do Socorro. *Manual da paradiplomacia: conceitos, atores e práticas*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2004.

VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês; MARIANO, Marcelo Passini. *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

WOLFF, Stefan. Paradiplomacy: scope, opportunities and challenges. *Bologna Center Journal of International Affairs*, UK, v. 10, 2007.

WOLKMER, Maria de Fátima S. Cidadania Cosmopolita, Ética Intercultural e Globalização Neoliberal. *Revista Sequência*, v. 24, n. 46, p. 29–49, jul., 2003.