



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS V
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

LEANDRA MYRELA PEREIRA BATISTA

**A EXECUÇÃO DO PROGRAMA DE ALÍVIO DA POBREZA RURAL DO BANCO
MUNDIAL EM AMBIENTES PERIFÉRICOS: O CASO DO NORDESTE
BRASILEIRO**

João Pessoa

2022

LEANDRA MYRELA PEREIRA BATISTA

**A EXECUÇÃO DO PROGRAMA DE ALÍVIO DA POBREZA RURAL DO BANCO
MUNDIAL EM AMBIENTES PERIFÉRICOS: O CASO DO NORDESTE
BRASILEIRO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Área de concentração: Relações Internacionais.

Orientador(a): Professor Dr. Alexandre César Cunha Leite

João Pessoa

202

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

B333e Batista, Leandra Myrela Pereira.

A execução do Programa de Alívio da Pobreza Rural do Banco Mundial em ambientes periféricos [manuscrito] : o caso do Nordeste brasileiro / Leandra Myrela Pereira Batista. - 2022. 190 p.

Digitado.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa, 2022.

"Orientação : Prof. Dr. Alexandre César Cunha Leite, Coordenação do Curso de Relações Internacionais - CCBSA."

1. Paradiplomacia. 2. Nordeste. 3. Banco Mundial. 4. Capacidades paradiplomáticas. I. Título

21. ed. CDD 327.2

LEANDRA MYRELA PEREIRA BATISTA

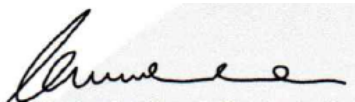
A EXECUÇÃO DO PROGRAMA DE ALÍVIO DA POBREZA RURAL DO BANCO
MUNDIAL EM AMBIENTES PERIFÉRICOS: O CASO DO NORDESTE BRASILEIRO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Área de concentração: Relações Internacionais.

Aprovada em: 26/10/2022.

BANCA EXAMINADORA



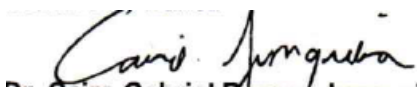
Prof. Dr. Alexandre Cesar Cunha Leire (Orientador)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Dr. Paulo Roberto Loyolla Kuhlmann
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Profa. Dra. Débora Figueiredo Mendonça do Prado
Universidade Federal de Uberlândia (UFU)



Profa. Dr. Cairo Gabriel Borges Junqueira
Universidade Federal de Sergipe (UFS)

Aos meus queridos pais, Rosa e Leandro. Em memória da minha estimada avó, Maria de Lourdes da Fazenda 28.

AGRADECIMENTOS

Esse trabalho foi escrito durante um dos momentos mais cruciais da minha vida. Significa uma ruptura entre o que eu era e o que sou. Significa também a oportunidade de validar o Nordeste brasileiro na academia de Relações Internacionais. Então, gostaria de agradecer:

À CAPES, por financiar esta pesquisa durante seis meses.

Aos funcionários do PPGRI-UEPB, Valentim e Síria, que me auxiliaram nos momentos burocráticos do mestrado com muita presteza.

Ao ex-governador do Estado da Paraíba, Ricardo Coutinho, e os gestores estaduais, Karina Holanda (Projeto São José), Fernando Cabral (Projeto Bahia Produtiva) e Angeluce Lavor (Projeto Cooperar), que se propuseram a contribuir com esta análise. O desenvolvimento econômico, social e cultural do Nordeste brasileiro ocorre por causa do trabalho de pessoas compromissadas como vocês. Obrigada por confiarem no meu trabalho e compartilharem um pouco de suas rotinas.

Aos professores, Débora do Prado, Cairo Junqueira e Paulo Kuhlmann, que aceitaram participar desta banca de defesa. Vocês contribuíram integralmente para o meu trajeto acadêmico. Eu não poderia ter referências melhores para construir uma perspectiva descentralizada das relações internacionais. Obrigada.

Ao meu palhaço favorito, Mancada Obom, que encheu meus dias de afeto e esperança. Paulo, a sua presença foi essencial para a minha permanência no mestrado. Levarei no coração cada ensinamento nas aulas de Estudo Para a Paz. Obrigada por acreditar no meu trabalho quando tudo parecia tão sombrio e incerto. Obrigada por transgredir as minhas fronteiras.

Ao meu querido orientador, segundo pai e conselheiro espiritual, Alexandre Leite, pela parceria durante esses dois anos e meio de caminhada. Parafraseando Caetano Veloso, o senhor “organizou um movimento, orientou todo um carnaval” na minha cabeça. Assim como o movimento “Tropicália”, sua presença marcou uma ruptura na minha vida pessoal e profissional. Obrigada pelas palavras de conforto, pelas rezas e por apostar nesta pesquisa. O senhor é muito importante para mim. Que os Orixás lhe abençoem. Axé.

Aos meus colegas de luta, Ana Cristina, Nertan Gonçalves e Éwerton Clécio. Obrigada por fazer dessa etapa. Foi um prazer partilhar essa caminhada com vocês. Obrigada por me ensinar a ser uma pesquisadora empática e que busca pela difusão da justiça social.

Às minhas irmãs de coração, Olga e Maria Helena, pelo carinho incondicional que recebi durante esse período. Com vocês aprendi sobre o poder do diálogo sincero e levarei este ensinamento para a vida. Obrigada por não desistir da nossa amizade, até nos momentos mais complicados. Obrigada por me incluir na família de vocês com tanto amor. Não tenho dúvidas do quão sortuda eu sou. Amo e admiro a nossa amizade.

À minha segunda mãe, Etelevina, pelos puxões de orelha. Obrigada por me receber na sua casa com tanta afeição. Obrigada por cada marmitta, gargalhada, piada e abraço que recebi de ti. Você é extremamente importante para a concretização dessa fase da minha vida.

Às minhas melhores amigas da vida, companheiras e irmãs, Iale e Bianca, por estes longos anos de amizade. Passamos por tantas coisas, não é? Tantas adversidades. Acompanhamos a evolução de cada uma, desde aquele primeiro dia de aula da graduação em 2014. Obrigada por não soltarem a minha mão. Vocês são minha família, minha preciosidade. A única canceriana e a única geminiana que embalam a batida do meu coraçãozinho leonino. Amo e admiro a nossa amizade.

Aos meus primos, Maria Alice e Tiago, por acreditaram no meu potencial e investirem nessa pesquisa. Obrigada.

Às minhas queridas tias-avós, as matriarcas da família, Maria das Graças e Paula, por compartilhar a vivência de vocês comigo. Obrigada pelo carinho. Obrigada por me ensinarem a lutar para que eu nunca seja uma anônima neste mundo e que tenho vez e voz. Amo e admiro vocês.

Aos meus amados sogros, Fabiane e Aurimar, por me receberem de braços abertos em seu lar. Costumo dizer que tenho muita sorte e, de fato, tenho muita sorte por fazer parte dessa família. Há de surgir uma estrela no céu cada vez que vocês me fizeram aprender a ser uma pessoa melhor. Obrigada por me acolher e acreditar que sou capaz de alcançar qualquer coisa.

Aos meus filhos, meus gatos, Severina, Caetano, Theodora e Pipoca, pela companhia durante os momentos mais ansiosos e depressivos da minha vida. Ao adotar vocês, descobri uma nova forma de olhar a vida, mais pura e cheia de afeto. Vocês participaram desta pesquisa diretamente (tentando destruir o teclado do meu computador ou colocando a casa ao avesso) e

indiretamente (dormindo ao meu lado enquanto eu escrevia pelas manhãs e madrugadas). O nosso amor é inigualável.

À minha eterna e adorada avó, Maria de Lourdes, pela coragem que corre em minhas veias. Obrigada pelo amor incondicional, conselhos e as melhores comidas que já pude experimentar. A senhora foi e sempre será minha maior inspiração.

Ao meu companheiro, Brenno, por me ensinar o significado do amor. Como diria Gilberto Gil em “Drão”, nosso amor “estende-se infinito, imenso monolito”. Obrigada por dedicar-se a construir um futuro comigo. Obrigada por germinar este grão. Mesmo com as intempéries do tempo, conseguimos germinar um sentimento tão especial. Obrigada por dar contorno aos meus vazios. É um prazer criar raízes com você. Te amo.

Aos meus bens mais preciosos, minha mainha e meu painho, Rosa e Leandro, por tudo o que sou. Meu coração acelera quando falo de vocês. Acelera porque lembro de tudo que passamos. Foi tudo tão difícil. Mas, vocês sempre estiveram lá, do outro lado da ponte. Dispostos a me encher de amor, afago e ensinamentos. Isso é tão precioso. Gilberto Gil um dia disse em “Estrela” que “Deus fará absurdos, contanto que a vida seja assim, sim, um altar, onde a gente celebre tudo o que Ele consentir” e eu acredito nisso cada vez que nós estamos juntos. Obrigada por estarem por mim. Obrigada por serem exatamente o que vocês são. Amo incondicionalmente vocês.

“Assim como sempre houve a noite e o dia, sempre houve também o conhecimento, a busca desse conhecimento pelos seres e uma imensa escuridão que precisamos ser capazes de atravessar.” (Ailton Krenak)

Resumo

Desde o período de redemocratização, meados de 1980-1990, a prática de relações internacionais por entes subnacionais brasileiros, conhecida como Paradiplomacia, tem desafiado a Constituição Cidadã de 1988. Ao passo que é de exclusividade da União se ater aos acordos e contratos com organismos internacionais, estados e municípios brasileiros fazem uso de ações paradiplomáticas como forma de sanar necessidades básicas (econômicas, sociais e culturais). Ocorre, que esse fenômeno não se desenrola de maneira igual nas diversas localidades. Regiões mais desenvolvidas, como as do Sul e Sudeste, estão propensas diretamente à internacionalização, enquanto as localidades periféricas do Norte e Nordeste articulam-se de maneira dispersa e sem amparo institucional adequado, o que caracteriza como ambientes periféricos. Em termos específicos, a região Nordeste tem se destacado para reverter tais disparidades. Ao fazer parte da pasta do Banco Mundial por meio do Programa de Alívio da Pobreza Rural (PAPR), líderes locais se propuseram a buscar auxílio financeiro no organismo internacional para o desenvolvimento de infraestrutura e assessoramento técnico aos estados da região. Dessa forma, o presente trabalho tem como objetivo analisar quais os resultados da implementação do PAPR na região. Como caráter pragmático, o estudo irá se debruçar apenas em quatro programas do projeto guarda-chuva, localizados nos Estados do Ceará (Projeto São José), Bahia (Bahia Produtiva) e Paraíba (Cooperar PB). Para isso, um mapeamento das capacidades paradiplomáticas dos respectivos estados foi realizado, identificando seu *modus operandi*. Com um propósito de clarificar os dados dos projetos, um conjunto de entrevistas semiestruturadas ocorreram com os gestores públicos que coordenam tais práticas. Isso permitiu a observação da diversidade de ambientes dentro da região Nordeste e que a Paradiplomacia periférica ocorre por meio do engajamento de líderes políticos (governadores e gestores locais).

Palavras-chave: Paradiplomacia; Nordeste; Banco Mundial; Capacidades Paradiplomáticas.

Abstract

Ever since the re-democratization period that happened between 1980-1990, the international relations enacted by subnational Brazilian governments, known as Paradiplomacy, has challenged the 1988's Civil Constitution. Although it is the Union's exclusivity to abide deals and contracts with international organizations, Brazilian states and counties make use of paradiplomatic actions in order to remedy basic needs (economic, social and cultural). However, this phenomenon is not unraveled at the same pace in different localities. Well-developed regions, such as the South and Southeast, are prone to direct internationalization, while peripheral regions like North and Northeast struggle with poor institutional support, characterizing peripheral environments. In specific terms, the Northeast has been focused in reversing these disparities. Composing the World Bank as a member of the Rural Poverty Relief Program (RPRP), local leaders have sought to search for financial aid in international organs for the infrastructure development and technical counselling of the region's states. Taking this in to consideration, the present work had as an objective to analyze what were the results of the RPRP in the region. As a pragmatic characteristic, the work focused in four programs of the umbrella project, located in the states of Ceará (Projeto São José), Bahia (Bahia Produtiva) and Paraíba (Cooperar PB). For this, a mapping of the paradiplomatic capabilities of each respective state was produced, identified its *modus operandi*. With the purpose of clarifying the projects' data, a series of semi structured interviews occurred with public managers that coordinate these practices. Thus, allowing the observation of the diverse fields of the Northeast region and that peripheral Paradiplomacy occurs via the action of political leaders (governors and local managers).

Key-words: Paradiplomacy; Northeast; World Bank; Paradiplomatic Capabilities.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	– Custos por componentes e fontes de financiamento (US\$ milhões).....	82
Tabela 2	– Resumo dos custos do PSJ IV.....	92
Tabela 3	– Orçamento por componente e fonte (US\$ milhões).....	99
Tabela 4	– Percentuais de participações por fonte de financiamento.....	100

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Tipos de investimentos x características dos voluntários.....	91
Quadro 2 – Principais impactos socioambientais dos subprojetos e medidas mitigadoras.....	103

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ABM	Associação Brasileira de Municípios
ACRs	Agentes Comunitários Rurais
AD Diper	Agência de Desenvolvimento Econômico do Estado de Pernambuco
AFEPA	Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares
Agro-polos	Instituto Agropolos do Ceará
APPs	Áreas de Proteção Ambiental
ARF	Assessoria de Relações Federativas
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
BA	Estado da Bahia
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BrC	Consórcio Interestadual do Desenvolvimento do Brasil
CAF	Comitê de Articulação Federativa
CAGECE	Companhia de Água e Esgoto do Estado do Ceará
CAR	Companhia Regional de Ação e Desenvolvimento do Estado da Bahia
CBD	Banco de Desenvolvimento da China
CDD	Desenvolvimento Conduzido pela Comunidade
CEDETER	Conselhos Territoriais
CE	Estado do Ceará
CF	Constituição Federal
CFM	Confederação Nacional de Municípios

CINEP	Companhia de Desenvolvimento da Paraíba
CJC	Constituição de Justiça e de Cidadania
CMDRS	Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável
CMDS	Conselhos Municipais
Consórcio NE	Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste
CODATA	Companhia de Processamento de Dados da Paraíba
CTN	Corporações Transacionais
DEA	Análise Envoltória de Dados
DRI	Departamento de Relações Internacionais
EMATERCE	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMATER	Empresa de Assistência Técnica de Extensão
EMPAER	Empresa Paraibana de Pesquisa e Extensão Rural e Regularização Fundiária
EPIs	Equipamentos de Proteção Individual
ERBs	Entidades Representativas
Eresul	Escritório de Representação do órgão no Rio Grande do Sul
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIEB	Federações da Indústria do Estado da Bahia
FIEP	Federações da Indústria do Estado de Pernambuco
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNP	Frente Nacional de Prefeitos
IDACE	Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IEG	Independent Evaluation Group

Investe SP	Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade
ITAMARE	Cooperativa de Catadores de Material Reciclável de Itabaiana
KfW	Banco Alemão de Fomento
MDB	Movimento democrático Brasileiro
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MOP	Manual de Operações
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MST	Movimento Sem Terra
NAI	Núcleo de Atração de Investimentos
OEA	Organização dos Estados Americanos
OING	Organizações Internacionais Não-Governamentais
ONGs	Organizações Não-Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
PAPP	Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural
PB	Estado da Paraíba
PBTur	Empresa Paraibana de Turismo S/A
PB Sustentável	Programa Paraíba Rural Sustentável
PCB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PFL	Partido da Frente Liberal
PGE-BA	Procuradoria Geral do Estado da Bahia
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

POLO-NORDESTE	Programa de Desenvolvimento de Apoio de Áreas Integradas do Nordeste
PPGCPRI	Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais
PPGRI	Programas de Pós-Graduação em Relações Internacionais
PRR	Programa de Redução da Pobreza Rural
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSJ	Projeto São José
PT	Partido dos Trabalhadores
RCC	Resíduos da Construção Civil
RIAD	Rede Interamericana de Alto Nível sobre Descentralização, Governo Local e Participação do Cidadão
SAF	Subchefia de Assuntos Federativos
SAIM	Secretaria de Assuntos Internacionais
DAS	Secretaria de Desenvolvimento Agrário do Estado do Ceará
SDEC	Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado da Paraíba
SEAFDS	Secretaria do Estado da Paraíba de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento do Semiárido
SEAI	Secretaria Especial para os Assuntos Internacionais
SEDAP	Secretaria do Estado da Paraíba de Desenvolvimento da Agropecuária e de Pesca
SEAR	Sistema Estadual de Abastecimento de Água Rural da Paraíba
SeGov	Secretaria de Governo
SEIRHMA	Secretarias do Estado da Paraíba do Planejamento, Orçamento e Gestão e Finanças
SEI	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais
SEIRA	Sistema Estadual de Informações de Riscos Agroclimáticos
SEPLAG	Secretaria do Estado da Paraíba de Planejamento e Gestão

SOHIDRA	Superintendência de Obras Hídricas
SRI	Secretaria de Relações Internacionais da Presidência da República
SETDE	Secretaria do Estado da Paraíba de Turismo e Desenvolvimento Econômico
SUDEMA	Superintendência de Administração do Meio Ambiente
UEPB	Universidade Estadual da Paraíba
UGP	Unidade de Gerenciamento de Projeto
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
Unasul	União das Nações Sul-Americanas
UNILAB	Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira
UT	Unidade Técnica

SUMÁRIO

	Introdução	18
1 –	Para o quê? Onde? Como? Uma análise sobre o debate teórico conceitual e as particularidades da Paradiplomacia brasileira	24
1.1 –	Localizando a Paradiplomacia nas Relações Internacionais	29
<i>1.1.1 –</i>	<i>Motivações e estratégias de ação</i>	38
1.2 –	Desdobramentos da Paradiplomacia no Brasil	44
1.3 –	Capacidades paradiplomáticas em ambientes periféricos brasileiros	52
<i>1.3.1 –</i>	<i>O contexto</i>	52
<i>1.3.2 –</i>	<i>Qual o lugar do centro no debate da Paradiplomacia?</i>	53
<i>1.3.3 –</i>	<i>Qual o lugar da periferia no debate da Paradiplomacia?</i>	56
<i>1.3.4 –</i>	<i>Panorama geral</i>	64
	Considerações parciais	67
2 –	O Programa de Alívio da Pobreza Rural do Banco Mundial no Nordeste brasileiro	70
2.1 –	Bahia: Projeto Produzir (fase I) e Projeto Bahia Produtiva (fase II)	79
2.2 –	Ceará: Projeto São José	85
2.3 –	Paraíba: Projeto Cooperar PB	96
	Considerações parciais	114
3 –	As capacidades paradiplomáticas em ambientes periféricos: um novo olhar sobre a Paradiplomacia	116

3.1 –	Características dos atores Nordestinos (Bahia, Ceará e Paraíba).....	116
3.2 –	Ensinando a transgredir: novos caminhos repensar a Paradiplomacia	
	brasileira.....	126
	Considerações parciais.....	135
	Considerações finais.....	139
	Referências bibliográficas.....	143
	APÊNDICE A – Entrevista com gestor(a) do Projeto Cooperar PB.....	161
	APÊNDICE B – Entrevista com o ex-governador do Estado da Paraíba.....	166
	APÊNDICE C – Entrevista com gestor(a) do Projeto São José.....	175
	APÊNDICE D – Entrevista com gestor(a) do Projeto Bahia Produtiva.....	181

Introdução

A atuação internacional dos governos subnacionais (Paradiplomacia) é um fenômeno crescente desde a década de 1990. Ainda que a ideia do Estado Nacional de protagonizar os assuntos no cenário internacional seja significativa, essa função deixou de ser exclusiva. Cidades, estados, províncias e entre outros atores domésticos, têm se articulado em prol de medidas para alcançar o desenvolvimento social, econômico e cultural. Segundo um dos primeiros teóricos do termo ‘Paradiplomacia’, Ivo Duchacek (1984), “a presença subnacional no cenário internacional tornou-se um fato da vida em um mundo independente”. Trata-se de um fenômeno subversivo da práxis das relações internacionais, que é definido por um conjunto de arranjos políticos destes governos subnacionais com organismos internacionais a fim de desafiar e/ou complementar as agendas dos governos federais.

Os primeiros eventos da Paradiplomacia surgiram nos grandes centros desenvolvidos do Norte Global. O nível das capacidades paradiplomáticas (desenvolvimento econômico, social, institucional, jurídico e político) dos governos subnacionais é uma característica fundamental para o andamento das ações internacionais. Países como o Canadá, a Bélgica, a Espanha, a Alemanha e a Suíça possuem tais atributos que os tornam vitrines no cenário internacional. No Brasil, apesar de ser um país localizado na periferia do mundo, a abertura de organismos voltados para a administração das relações internacionais dos governos subnacionais surgiu em dois de seus maiores centros: Rio de Janeiro (1983) e Rio Grande do Sul (1987). Ambos exemplos significaram a necessidade de os governos subnacionais brasileiros acessarem novas alternativas de desenvolvimento após o período ditatorial (1964-1985). Ocorre que, os estados localizados no centro do país disponham de mecanismos mais arrojados para o andamento das ações paradiplomáticas. Em 1997, dos nove escritórios criados para a representação regional do Ministério das Relações Exteriores, seis foram implementados nos grandes centros regionais, como Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Enquanto isso, espaços menos desenvolvidos receberam apenas três escritórios, localizados em Pernambuco, Bahia e Amazonas.

Quando se trata do funcionamento em regiões menos desenvolvidas, a Paradiplomacia possui arquétipos distintos. Enquanto os estudos tradicionais sobre o tema no Brasil apontam os casos situados no centro do país (Sul e Sudeste) como exemplos paradiplomáticos bem definidos, pouco é difundido sobre a natureza dos governos subnacionais da periferia (Norte e Nordeste). Estudos sobre a região Sul que apontam este perfil são os de Nunes (2005), Salomón (2007; 2008a; 2008b), Reis (2012), Ferreira (2015), Meirinho (2015), Martins (2017) e de

Mariano (2002), Perpétuo (2010), Yahn Filho (2011), Pereira (2010; 2014). Em relação ao Sudeste, os estudos são de Marcovitch e Dallari (2014), Tavares Andrade (2015), (2014; 2016), Mércher (2016), Mércher e Pereira (2018).

Algumas pesquisas têm evidenciado o envolvimento externo dos governos subnacionais do Norte e Nordeste, como Gomes Filho e Vaz (2008), Gomes Filho (2011), Moreira (2013), Ferreira (2017), Maia (2000), Maia e Farias (2006), Medeiros (2006), Vieira (2008), Ribeiro (2009), Moraes (2011) Maia e Saraiva (2012), Almeida (2013) e Bicalho (2016). Em sua maioria, são pesquisas produzidas por autores do eixo São Paulo-Rio De Janeiro-Brasília. Tal insuficiência de análises empíricas por atores nortistas e nordestinos voltadas para a atuação internacional de suas localidades apresenta um gargalo dentro da academia de Relações Internacionais e Ciência Política.

No âmbito político, essa disparidade sistêmica é sinalizada pelo personalismo político. A estruturação das atividades internacionais dos governos subnacionais faz parte (ou não) da agenda dos governadores das unidades federadas. São estes atores que incitam a promoção das capacidades paradiplomáticas, implicando em uma descentralização da política externa brasileira. Eles possuem um marco referencial mais apurado e holístico dos eventuais problemas provocados a nível nacional, como o possível distanciamento do Estado Nacional, por exemplo. Isso resulta no estabelecimento de ligações com organismos internacionais. Estados e municípios brasileiros utilizam desse contato para lidar com as possíveis brechas deixadas pela União. É uma maneira de angariar recursos para a construção de estradas, fortalecimento da segurança pública, geração de renda e emprego, abastecimento de água e saneamento básico, desenvolvimento da cadeia produtiva, acesso ao mercado, atração de turismo e intercâmbios culturais e educacionais. A alocação dos contratos dependerá da necessidade local.

Desde 1993 o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) do grupo Banco Mundial tem sido um dos principais preceptores financeiros do Brasil (BELO; PUPO, 2017). A transferência destes recursos resulta na aplicação das áreas de infraestrutura e socioeconômica, dando ênfase a regiões com alto índice de pobreza e desigualdade. Em totalidade, são 414 projetos (US\$ 64 bilhões) no Brasil em contraparte com o Banco Mundial¹. Deste número, 36 projetos foram instituídos na região Nordeste, o que significa um

¹ Os dados referentes ao total e o valor dos projetos do Banco Mundial no Brasil e, especificamente, na região Nordeste foram colhidos a partir do Mapa Interativo disponibilizado pela organização em seu site oficial. Para mais informações sobre outras regiões, acessar: < https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-summary?&searchTerm=&countrycode_exact=BR>

financiamento de US\$ 2,8 bilhões. No Estado do Alagoas são 2 projetos, equivalente a US\$226 milhões; Bahia foi contemplada com 9 projetos (US\$ 681 milhões); Ceará com 5 projetos (US\$ 539 milhões); Paraíba são 3 projetos (US\$ 276 milhões); Pernambuco existem 2 projetos (US\$ 100 milhões); Piauí representa 6 projetos (US\$ 368 milhões); Rio Grande do Norte com 4 projetos (US\$ 460 milhões); e, por fim, Sergipe complementa esta soma com 1 projeto, correspondendo US\$940 (mil).

A eminência dos arranjos paradiplomáticos no território nordestino datam o período de 1996 através da elaboração do Programa de Alívio da Pobreza Rural no Nordeste (*Northeast Rural Poverty Alleviation Program*). Trata-se de um projeto guarda-chuva que abrange os 9 estados, denominado de Bahia Produtiva no Estado da Bahia; São José no Ceará; Prorural em Pernambuco; Prodim no Maranhão; Cooperar na Paraíba; Santa Maria em Sergipe; e nos outros estados refere-se ao nome original, Alívio da Pobreza Rural. Todos têm como objetivo combater os cenários de pauperismo na zona rural por meio de ações de caráter de orçamento participativo. Isso fez com que as populações em vulnerabilidade passassem a ter acesso e discutirem sobre temas como educação, gênero, saúde e infraestrutura.

A propagação desses projetos estabeleceu uma conjuntura favorável para o entendimento do *modus operandi* dos estados nordestinos, visto que utilizam da Paradiplomacia como engajamento de políticas públicas descentralizadoras. Em função disso, a presente pesquisa tem como objetivo analisar os resultados da adoção do Programa de Alívio da Pobreza Rural nos Estados da Bahia, Ceará e Paraíba.

A escolha destas localidades se deu por três motivos: a) pela oportunidade de observar o perfil das ações paradiplomáticas em dois ambientes (Bahia e Ceará) que, apesar da disparidade econômica e social em relação às demais regiões do país (Sul e Sudeste), apresenta bons índices de desenvolvimento em relação aos outros estados nordestinos; em contraponto, b) compreender o comportamento de um estado menos desenvolvido (Paraíba) dentro deste ambiente periférico; e, por último, c) pela facilidade da disponibilidade de informações que os respectivos gestores dos projetos (Bahia Produtiva, São José e Cooperar) fornecera durante as entrevistas. Estes aspectos, sobretudo, têm a possibilidade de incitar uma investigação sobre como o nível das capacidades destes ambientes periféricos pode ou não interferir na execução dos projetos escolhidos.

Ao fundamentar-se a partir desse propósito, a pesquisa abordou, em específico, a seguinte ordem:

- 1) Estabelecimento do fenômeno da Paradiplomacia direcionado para a implementação de políticas públicas. Nesse estágio inicial, será feita uma análise sobre o surgimento

- do fenômeno no Brasil e quais as capacidades paradiplomáticas entre os governos subnacionais, qualificando-os de ambientes periféricos e do centro;
- 2) As características gerais do programa do Banco Mundial. A partir das motivações do organismo internacional, serão apresentadas as particularidades de execução de cada projeto e suas fases;
 - 3) Estas duas etapas anteriores servem de base para a construção de um panorama sobre o cenário paradiplomático nos Estados da Bahia, Ceará e Paraíba. Nesse contexto, os resultados dos projetos serão discutidos a partir da estrutura institucional existente nestas localidades.

Para isso, a metodologia utilizada para auxiliar foi baseada no modelo qualitativo de estudo de caso proposto por Bill Gillham (2000). No primeiro momento, realizou-se uma análise bibliográfica sobre o fenômeno da Paradiplomacia, abordando as particularidades do debate terminológico, motivações e o caso brasileiro (histórico e desempenho das regiões). A literatura constitui uma estrutura necessária para a construção, categorização e diagnóstico dos dados dos projetos do Banco Mundial.

Em seguida, foram listados os dados sobre o Programa de Alívio da Pobreza Rural do Banco Mundial. O intuito é identificar o modelo de desenvolvimento proposto pelo organismo internacional e como ele é empregado nos estados selecionados. Nesse caso, a execução dos projetos Bahia Produtiva, São José e Cooperar também será levada em consideração com ponto principal desta segunda fase. Além da bibliografia proposta pelo Banco, documentos (Modelo de Operações do Programa de Alívio da Pobreza Rural) serão utilizados para identificar minuciosamente as atividades propostas por cada subprojeto.

O terceiro passo estabeleceu uma ligação entre os dois estágios anteriores. Trata-se de uma sessão de entrevistas semiestruturadas. O grupo focal das entrevistas são os gestores públicos envolvidos na coordenação dos projetos locais. Será discutido a experiência dos entrevistados em relação ao trabalho executado com o Banco Mundial. É uma forma de decodificar se a linguagem proposta do organismo internacional condiz com a realidade do governo subnacional. A aplicação de entrevistas nesta pesquisa servirá como complemento aos dados coletados via documentos e a bibliografia existente.

Por último, a interpretação do material coletado através das entrevistas foi proposta por meio de um mapeamento. Nesse estágio final da pesquisa, o intuito é de reconstruir o cenário paradiplomático no Brasil, adicionando as singularidades dos ambientes periféricos. A esquematização estabeleceu-se a partir de um diálogo entre os pontos positivos e negativos

tanto da estrutura institucional dos governos subnacionais da Bahia, Ceará e Paraíba, como dos subprojetos do Banco Mundial nos respectivos locais. Nesse caso, novas teorias e caminhos foram propostos para o funcionamento da Paradiplomacia periférica.

Diante disso, o primeiro capítulo apresentou uma discussão das relações internacionais dos governos subnacionais (Paradiplomacia). A quantidade crescente de terminologias propostas pelo debate teórico, como: Protodiplomacia (DUCHACEK, 1988; ZERAQUI, 2016; DURAN, 2019), Paradiplomacia (DUCHACEK; SOLDATOS, 1990; AGUIRRE, 1999; KUZNETSOV, 2015), Paradiplomacia Identitária (PAQUIN, 2004; MASSIE; LAMONTAGNE, 2019), Diplomacia Constituinte (KINCAID, 1984; 1986; 1990; 2010), Diplomacia de Multicamadas (HOCKING, 1993; 1999), Diplomacia Plurinacional (ALDECOA, 1999), Diplomacia Subestatal (CONERGO, 2010), Cooperação Internacional Descentralizada ou Cooperação Descentralizada (DOUXCHAMPS, 1996; HAFTACK, 2003; ROMERO, 2004; MALÉ, 2009; SALOMÓN, 2012); e Política Externa Federativa (RODRIGUES, 2004; 2008) representa um desafio para o pesquisador de Relações Internacionais e Ciência Política.

A partir da compreensão da literatura, o primeiro capítulo versou sobre as motivações e condicionantes da Paradiplomacia. As ações paradiplomáticas são esmiuçadas de acordo com as necessidades dos governos subnacionais, sejam elas econômicas, políticas ou culturais. O entendimento das principais características do fenômeno abrirá margem para a elaboração do sistema paradiplomático no Brasil. Essa discussão abre alas para a ebulição de um debate acadêmico mais conciso: as capacidades paradiplomáticas dos diferentes ambientes. Nesse caso, as características do centro (regiões do Sul e Sudeste) e da periferia (Norte e Nordeste) do país contribuirão para o objetivo geral desta pesquisa, previamente apresentado.

O segundo capítulo dará início ao estudo sobre o Programa de Alívio da Pobreza Rural no Nordeste do Banco Mundial. A primeira seção expôs um panorama sobre a metodologia do orçamento participativo utilizada pelo organismo internacional para se inserir em países em desenvolvimento. Logo após, as características gerais dos projetos Bahia Produtiva, São José e Cooperar foram apresentadas. Cada estado teve uma seção própria para a discussão de seus objetivos e o andamento das atividades implementadas pelo Banco. Refere-se aqui a necessidade de contemplar as fases dos projetos e a realidade das localidades.

Por último, um novo olhar sobre as características paradiplomáticas foi debatido no terceiro capítulo deste trabalho. Para este momento, um mapeamento institucional foi elaborado a partir das informações angariadas pela bibliografia e nas entrevistas com os gestores locais. A análise aportou como o nível das capacidades paradiplomáticas dos Estados da Bahia, Ceará

e Paraíba podem influenciar ou não na boa execução dos projetos. Outro ponto essencial que será ressaltado é a comunicação dos governos subnacionais com o Banco Mundial. A questão é compreender como sua metodologia de implementação se sobrepõe ou não à realidade das comunidades da zona rural.

Baseado nestas classificações, a pesquisa dialoga sobre novos fundamentos para o estudo da Paradiplomacia em ambientes periféricos. Com esse fim, o modelo de *self-reliance* (autoconfiança) de Johan Galtung foi utilizado como uma resposta as desigualdades dos governos subnacionais. Além disso, a composição de redes paradiplomáticas serviu como um instrumento para o fortalecimento de políticas públicas a partir de ambientes periféricos voltadas para o desenvolvimento local.

O descompasso das atividades paradiplomáticas, especialmente no Brasil, faz com que o debate sobre suas heterogeneidades fique preso às correntes e vieses tradicionais e, sem dúvidas, contraditórios. Enquanto que as diversas ações dos governos subnacionais não forem amplamente esquadrihadas, expondo as peculiaridades de cada região/território, essa lógica ainda será mantida. O que serviu/serve de modelo para determinados contextos não podem ser levados em consideração como uma verdade absoluta quando se fala de relações internacionais. Isso é um consenso nas discussões em sala de aula, seminários, cursos de curta duração ou palestras. É claro que tais características de casos de sucesso ou difíceis de governos subnacionais de países desenvolvidos ou estados e municípios brasileiros desenvolvidos podem complementar novas alternativas de estudo, isso é fato. Mas, em que medida os estudiosos continuam se alimentando de exemplos do *status quo* para solucionar os problemas de localidades subdesenvolvidas, seja em seu país de origem ou em outras partes do mundo? Isso acaba influenciando no tipo de parcerias que são articuladas. A que custo determinados governos subnacionais se envolvem, em maioria, e estabelecem acordos apenas com organismos internacionais norte-americanos ou europeus? A Paradiplomacia trabalha como um fenômeno estratégico e emergencial, algo que conseguiu balançar as estruturas do mundo. Porém, a ausência de uma profusão de estudos periféricos ou semi periféricos é algo que ainda inibe o reforço para que mais regiões possam fazer parte desse sistema multifacetado e corrobore no debate teórico.

Capítulo 1 – Para o quê? Onde? Como? Uma análise sobre o debate teórico conceitual e as particularidades da Paradiplomacia brasileira.

Em “*On Global Order, Power, Values, and the Constitution on International Society*”, Hurrell (2017) considera as regiões como um dos eixos relevantes na nova ordem mundial, refutando a ideia de que o sistema internacional é composto apenas por uma noção de mundo pautada pela soberania do Estado Nação e participação, em alguma medida, de organizações multilaterais que alimentam a predominância desse *status quo*. Nesse sentido, o regionalismo, que até então tratava-se de um tema secundário nas discussões internacionais, para ele, se determina como um fenômeno que se comporta de quatro formas: a primeira, colocando as regiões como “contêineres de diversidade e diferença”; segundo, como “pólos ou potências”; terceiro, “níveis em um sistema de governança global multinível”; e, por fim, “como percursos de mudanças no caráter da sociedade internacional” (HURRELL, 2017, p. 239).

Mas, de fato, o que isso significa? Trata-se não de excluir a importância dos atores centrais, isso é efêmero. Não existe uma sociedade mundial sem as diretrizes e busca pela soberania e segurança perante cada Estado. Mas, que atores descentralizados têm contribuído significativamente para mudanças estruturais e organizacionais nos padrões de governança global e que, conseqüentemente, intensificam os desafios dos rumos da regionalização.

Para Hocking (2004) configura-se, portanto, um sistema internacional de ‘composição mista’ com o protagonismo de novos canais de ação na política internacional. Trata-se de um sistema onde os governos subnacionais são “em parte, livres de soberania, mas em parte condicionados pela soberania que compartilham com os demais níveis de governo do Estado a que pertencem” (SALOMÓN, 2007, p. 104). Logo, assuntos de política interna e externa estão cada vez mais intrínsecos, tornando o sistema cada vez mais interdependente e complexo, como ressalta Nye e Keohane (1987) em seus estudos.

São as regiões que integram, em medidas mais profundas, o planeta por meio da cooperação, seja em termos de poder político como também através de níveis de desenvolvimento social, cultural, histórico, geográfico e econômico. Elas são o elo interno e externo de relacionamento entre os grandes centros e as comunidades emergentes, confirmando a existência de vários mundos dentro de um só (HURRELL, 2017).

Essa ideia pode ser observada como um aprimoramento das discussões de James Rosenau, em 1988, no artigo “*Patterned Chaos in Global Life: Structure and Process in the*

Two Worlds of World Politics”. A política global, segundo Rosenau (1988), constitui-se de “dois mundos, projetos ou textos” – dependendo da lente que se olha para tal acontecimento – que interagem entre si, sobrepondo suas complexidades. O primeiro mundo é composto por uma diversidade de atores ‘multicêntricos’ parecidos e que utilizam minimamente da coerção para existir. Ao invés disso, tais atores movimentam-se em busca de autonomia, substituindo os tradicionalismos por um comportamento coletivo. Enquanto isso, o segundo mundo seria apresentado pela centralidade dos atores nacionais, nos quais os estados se preocupam primordialmente com sua sobrevivência.

Em Hurrell (2016), o objetivo é esboçar os variados contextos e interrogar sobre os porquês que as noções vigentes têm dificuldade de elaborar, muitas vezes, novas concepções de mundo – dentre elas, a regional. Depreende-se, aqui, estas questões como novas narrativas de entendimento sobre como é fazer parte de um sistema global multifacetado? O cerne da questão é reorientar a história a partir das regiões, as quais têm contribuído como importantes “contrapontos no compartilhamento de um modelo de ordem social e de governança para além do Estado” (HURRELL, 2007, 139).

Com o seguimento da globalização, defrontou-se para o Estado-Nação a sinalização que seu formato não mais poderia ser traçado por um domínio homogêneo, a exemplo da Europa no século XIX, ressalta Habermas (1995). A coexistência de culturas, linguagens, etnias, lentes teóricas e políticas, e a possível expansão e/ou fragmentação² de territórios confirmou-se, por conseguinte, como um desafio para uma sociedade mais integralizada. As fronteiras fundiram-se. Assuntos de cidadania democrática e integração social abriram caminhos para o reconhecimento de reformas políticas de bem-estar social através da preservação das

² Em sua discussão, Habermas (1995, p.99) aponta para a tese de que a globalização apresentará duas vias para a política mundial: “a expansão de um mundo compartilhado intersubjetivamente, ao abarcar sistemas ampliados, ou se em vez disso os processos sistêmicos, tendo se autonomizado, irão levar à fragmentação de uma multiplicidade de aldeias globais sem relacionamento entre si”. Ao final, o autor propõe o “desenvolvimento de capacidades para a ação política num nível acima dos e entre os Estados-Nação”, como a emergência de regimes supranacionais (HABERMAS, 1995, p. 100). Para Kincaid (1990), a globalização aparece como fator capacitador das relações internacionais por governos não-centrais. O interessante destas passagens é que elas servem de base para o cientista social pensar a relevância da Paradiplomacia no desdobramento do mundo atual. Primeiro que a ascensão de novos atores passa a contribuir, de certa forma, para a ampliação do sistema e suas redes, a fim de complementar as ações do Estado. Mesmo que as ações paradiplomáticas se perpetuem em alguns casos às diferenças que o Governo Central possui em relação às suas localidades, não se trata de levar à fragmentação dos territórios, embora alguns casos como a Catalunha e Quebec configurem esse espaço. Em seguida, o estudo dessas ações se condiciona como o surgimento de estudos sobre as capacidades locais e regionais, o que oferece à tese do autor a possibilidade de construção de ações políticas mais racionais para o desenvolvimento dos diferentes ambientes do sistema internacional a partir de outras lentes, não só a supranacional. Antes de tudo, o local precisa ser evidenciado. É, inclusive, através de seus traços que o sistema internacional se concebe.

autonomias individuais e coletivas, além da propagação das entidades públicas e privadas (HABERMAS, 1995).

Dessa forma, a localização das relações internacionais se intensificou no pós-Guerra Fria³, durante o processo de crise e sobrecarga do Estado-Nação. A “liberdade de ação produzida pela democratização e a liberalização do mercado” (KINCAID, 2010, p. 15) consubstanciaram o mundo a tratar seus problemas causados pelo fenômeno da globalização de forma mais orgânica, onde o local passa a representar um papel conectivo com o global, representado pelos estudos de Robertson (1992; 2018) e Swyngedouw (1997; 2004)⁴. Em suma, “as variáveis sistêmicas geraram incentivos para mais Paradiplomacia em todo o mundo, ou seja, as mudanças sistêmicas produziram mudanças importante na política interna, não apenas em nível nacional, mas também em nível subestadual” (SCHIAVON, 2019, p. 13).

Para Boaventura de Sousa Santos (2001):

à medida que a interdependência e as interações globais se intensificam, as relações sociais em geral parecem estar cada vez mais desterritorializadas, abrindo caminho para novos direitos às opções, que atravessam fronteiras até há pouco tempo policiadas pela tradição, pelo nacionalismo, pela linguagem ou pela ideologia, e frequentemente por todos eles em conjunto. Mas, por outro lado, e em aparente contradição com esta tendência, novas identidades regionais, nacionais e locais estão a emergir [...] Tais localismos, tanto se referem a territórios reais ou imaginados, como a formas de vida e de sociabilidade assentes nas relações face-a-face, na proximidade e na interatividade. (SANTOS, 2001, p. 21).

³ Esse processo não é novo. Para Conargo (2018, p. 2), “a história diplomática revela, em suma, que a participação de territórios constituintes no comércio exterior, gestão coletiva de recursos compartilhados, intercâmbios culturais ou negociações políticas ultrapassando os contornos de seus estados e impérios anfitriões foi uma prática comum no passado. Além disso, foram influentes na formação das bases do sistema diplomático moderno adaptado aos imperativos da complexidade e do pluralismo domésticos”. Logo, comunidades vizinhas já exerciam um sistema mínimo de autoajuda, através de relações formais e informais. Ocorre que, a intensidade e o impacto político diante tais atividades é que configuram uma nova onda de relações (trans)fronteiriças, avalia Duchacek (1884). De acordo com Tavares (2016), durante o século XIX alguns processos paradiplomáticos se destacaram. As colônias britânicas de Victoria (1857), Austrália do Sul (1858), Queensland (1869), Quebec (1882), Tasmânia (1886) e Austrália Ocidental (1891) montaram escritórios em Londres e Paris para aproximarem-se das ações do Estado. Regiões como da Catalunha, Lombardia, Ródano-Alpes e Baden-Württemberg destacavam-se como polos econômicos de referência na Europa. A criação da União Internacional de Autoridades Locais (IULA) no ano de 1973, como também da Associação de Regiões Fronteiriças Europeias (1971), Conferência de Regiões Marítimas Periféricas (1973), Regiões Europeias da Tecnologia Industrial e a Conferência e Associação dos Territórios Siderúrgicos também surgiam como acordos subnacionais. Em 2002, as Regiões Europeias de Tecnologia e Siderúrgicos integraram as diretrizes da União Europeia.

⁴ Para Robertson (1992) e Swyngedouw (1997; 2004), o local é que faz o global funcionar (ROBERTSON, 2018, p.3). Tal premissa surgiu de estudos sobre os processos de negociação das comunidades japonesas. Durante aquele momento, os autores se depararam com a expressão “dochakuka” ou “localização global” em português para denominar o caráter “universal e particular” das negociações entre os comerciantes agrícolas (ROBERTSON, 1992). Logo, termos como “glocal/global” e “glocalização/globalização” são utilizados por determinadas áreas, como sociologia, antropologia, geografia, para reificar as relações binárias desenvolvidas por tais atores, e como estas realidades concretas se estabelecem no mundo contemporâneo (ROBERTSON, 2018).

A colaboração e participação direta das economias regionais e locais na resolução de problemas como escassez energética e de recessão mundial, enfrentamento de problemas econômicos (déficits orçamentários e comerciais de exportação, e desemprego), climáticos, urbanos, de segurança, direitos humanos e saúde passou a ser essencial. Estes atores têm uma visão mais apurada sobre a realidade de seus territórios (DUCHACEK, 1984).

De um ponto de vista referencial, Benko (2001) propõe que as relações internacionais sejam pautadas por quatro níveis de análise: a) nível mundial; b) supranacional; c) o nacional; e, por fim, d) o regional. Ao passo que “o mundo vivencia o deslocamento dos espaços clássicos, tanto para cima quanto para baixo” (BANKO, 2001, p.7), a fragmentação dos territórios propôs condições técnicas e científicas para observar o mundo de outra forma (SANTOS, 2003).

Para Hocking (1999), o envolvimento dos governos subnacionais em assuntos internacionais caracteriza-se a partir de duas (2) dimensões: a) como ‘iniciadores internacionais’ que atuam a fim de prosseguir seus objetivos locais de prospecção internacional, com estratégias definidas; e (b) ‘canais internacionais’, onde funcionam como facilitadores da cooperação internacional.

Nesse caso, o autor revela que é comum que Organizações Não-Governamentais (ONGs) se beneficiem dessa prática dos governos subnacionais para alocar ajuda necessária na discussão de assuntos pertinentes, como direitos humanos, por exemplo. E, por último, são ‘alvos’ indiretos do aumento de novas parcerias internacionais, uma vez que as atividades desenvolvidas em tais localidades têm chamado a atenção de parceiros fora do escopo nacional (HOCKING, 1999). Logo, “suas próprias políticas e atividades podem afetar os interesses de outros atores internacionais” (HOCKING, 1999, p. 22).

Em termos específicos, os governos subnacionais são definidos por Bueno (2010), como:

Partes constituintes dos estados nacionais atuando na esfera internacional ou interagindo com temas de dimensão internacional. Diferem-se das Organizações Internacionais Não-Governamentais (OING) e das Corporações Transacionais (CTN), uma vez que são atores estatais, ainda que não falem em nome de um estado nacional ou uma organização internacional. Podem ser representantes tanto do governo (poder Executivo), do parlamento (poder Legislativo) ou da magistratura (poder Judiciário) dos entes constitutivos de um determinado estado nacional (estados, províncias, cantões, regiões, prefeituras,

departamentos, *Länder*, *Oblasts*, municípios, condados, distritos, etc) (BUENO, 2010, p. 345).

Na academia, o debate sobre a atuação internacional de governos subnacionais ainda é prematuro, originando interpretações variadas sobre a classificação e conceituação na literatura especializada. O pesquisador basco Inaki Aguirre (1999) elucida que, semanticamente falando, a definição da palavra ‘Paradiplomacia’ não é um consenso entre os estudiosos. Dependendo da análise do discurso acadêmico, a clareza de seus neologismos muda.

“A adoção de políticas descentralizadoras é o começo da história, e não o fim, colocando em movimento lutas abertas entre atores nos níveis nacional e subnacional sobre a forma que a descentralização assumirá” (EATON, 2001, p. 102). Por isso a necessidade de se produzir estudos que apontem cada vez as particularidades de novos espaços paradiplomáticos servirá de base dedutiva para a formação de acepções mais específicas.

Jorge Schiavon (2019) ressalta que o estudo teórico sobre a Paradiplomacia é determinado por três acordos básicos: a) é um fenômeno em ebulição (“tanto em atividades geográficas quanto em distribuição geográfica ao redor do mundo”); por conta disso, b) existe “uma grande gama de conceitos, definições e metodologias para analisá-la”; e que, por fim, c) “não existe uma teoria de Paradiplomacia, de modo que os estudiosos interessados em estudar o fenômeno tomam emprestadas teorias de outras disciplinas para analisá-lo” (SCHIAVON, 2019, p. 5-6).

O que precisa ser moldado é como a complexidade de relações entre os atores subnacionais se desdobra diante o debate teórico. Refere-se aqui ao fato de esclarecer a intensidade, estruturas e os motores que levam governos subnacionais a propelar ações fora de sua zona nacional (ROSENAU, 1984). E, além disso, perceber que este é um fenômeno assimétrico e heterogêneo, que depende intrinsecamente do nível de desenvolvimento de seus atores.

À vista disso, o primeiro capítulo desse trabalho versa sobre o debate teórico paradiplomático, dando ênfase aos porquês que a prática internacional tem se intensificado como modo do avanço das políticas públicas. Dialogar sobre a teoria proporciona uma compreensão de como as relações de poder entre os atores envolvidos são moldadas, e mais, torna-se uma avaliação de como os problemas regionais podem ser solucionados de acordo com a realidade de cada ator.

A partir desse primeiro estágio, a ideia é prosseguir os estudos sobre a Paradiplomacia *in loco* na segunda seção, analisando o contexto histórico e jurídico brasileiro. Para isso é preciso elaborar informações sobre a prática estadual e municipal. Pegando como gancho tal contexto, a terceira seção discutirá o grau das capacidades paradiplomáticas entre os estados brasileiros e seus paradoxos. Nesse momento, o intuito é compreender como a Paradiplomacia no país é composta por diferentes ambientes, que, por sua vez, são vistos como centros de desenvolvimento e/ou periferias.

Tais propriedades atestam uma possível falha coordenativa do Governo Central diante das contrapartes federais localizadas em regiões menos desenvolvidas, como o Norte e o Nordeste. Enquanto isso, o Sul e o Sudeste dispõem não só de apoio, mas de um arcabouço estrutural crucial para a prática de relações internacionais. É interessante notar também que as duas últimas seções auxiliam na construção de novos glossários para mensurar melhor os estudos do tema.

1.1 – Localizando a Paradiplomacia nas Relações Internacionais

Os primeiros estudos oficiais sobre a terminologia das relações internacionais de governos subnacionais, Paradiplomacia, datam a década de 1980. No decorrer do artigo *The International Dimension of Subnational Self-Government*, publicado em 1984, o cientista político Ivo Duchacek cunhou pela primeira vez a expressão “Paradiplomacia”. À princípio, a acepção teórica utilizada para falar desse evento denominou-se a partir de duas estéticas: ‘regimes regionais transfronteiriços’ e ‘microdiplomacia global’. Na primeira, Duchacek (1984) propôs um fenômeno ligado por processos informais, enquanto a segunda falava de um contato direto com organismos internacionais centrais e não-centrais. Ambas subsistiram como contraponto da lógica ‘macrodiplomática’, pautada pela atuação internacional dos governos nacionais (diplomacia tradicional).

É de referir que o impulso aos estudos de Duchacek (1988), além da proatividade de organismos subnacionais em assuntos internacionais, foi o possível interesse político que alguns atores tinham de se separar da unidade central, que acabou por denominar-se de ‘Protodiplomacia’. Casos como os de Quebec (BALTHAZAR, 1999; MCHUGH, 2015; PAQUIN, 2019), Catalunha (VICUÑA, 2015; SEGURA, 2017), Curdistão (ABABAKR, 2020; YILDIRIM, 2020), Escócia (MITCHELL, 1995), País Basco (ZUBIRI, 1999; TOTERICAGÜENA, 2005) e Flanders (CRIEKEMANS, 2020) representam essa ótica.

Esses entes subnacionais são considerados segundo Duran (2018) como “nações sem estado”, uma vez que:

suas reivindicações legítimas de secessão ou ampla autonomia são de grupos que se consideram nações com direito aos seus próprios estados. (...) Logo, todos estiveram empenhados em convencer a comunidade internacional e diplomática de seus próprios direitos, do que na comunicação e negociação com o outro lado [seus Estados nacionais] (DURAN, 2018, p.8)

O objetivo destas localidades era – ou ainda o é – preservar suas identidades nacionais através de movimentos secessionistas, possibilitando o reconhecimento de sua soberania perante o sistema internacional (DUCHACEK, 1988). Especificamente, Zeraqui (2016) estabelece a Protodiplomacia, quando:

a unidade subnacional deseja projetar uma determinada marca territorial ou certas características particulares do território. O reforço de identidade pode ter sua origem no desenvolvimento de uma imagem regional para a promoção do território ou simplesmente como uma tática para possibilitar o resgate de valores locais. No entanto, quando esse impulso leva às suas extremas consequências, isto é, à imposição de uma identidade regional como um passo antes da ruptura com o Estado nacional, estamos diante de uma Protodiplomacia (ZERAQUI, 2016, p. 20).

Paquin (2004) elabora que em alguns casos este fenômeno pode ser entendido como “Paradiplomacia identitária”, onde nações minoritárias utilizam-se do ambiente internacional como afirmação de suas características individuais em busca de independência (MASSIE; LAMONTAGNE, 2019). Duran (2016, p. 31) complementa que em alguns casos, entes subnacionais passam a “emular as práticas diplomáticas tradicionais (discursos, símbolos) do Estado como forma de promoverem suas agendas nacionalistas, regionalistas e/ou separatistas”. Trata-se do chamado “mimetismo diplomático”.

Questões como “atribuições conflitantes, de responsabilidade política, alienação territorial dos governos centrais” (CONARGO, 2018, p. 5) também são casos críticos que definem os processos protodiplomáticos. Desse ponto de vista, a Protodiplomacia resulta em uma proposta de independência e do uso de mecanismos de tensão entre os governos subnacionais e seu Governo Central. Em consequência à essa realidade, Keating (1998) expõe que à medida que os atores subnacionais avançaram politicamente por meio da Protodiplomacia, os atores centrais passaram a classificar estas atividades como uma ameaça ao Estado.

A localização conceitual do termo principal fundamentou-se em 1986, com a segunda publicação de Duchacek (1986). Com o avanço de seus estudos sobre regiões, o autor, em *The Territorial Dimension of Politics: Within, Between, Across Nations* qualificou de vez o vocábulo ‘Paradiplomacia’ para conferenciar sua temática de estudo. Em termos específicos, Duchacek (1986) delineou posteriormente o evento em três tipos: (1) Paradiplomacia regional transfronteiriça; (2) Paradiplomacia transregional; e (3) Paradiplomacia global.

O primeiro tipo diz respeito aos “contatos formais/informais com instituições condicionadas pela proximidade geográfica e conseqüente semelhança na natureza dos problemas comuns e suas possíveis soluções” (DUCHACEK, 1990, p. 19-20). Enquanto o segundo trabalha com “conexões e negociações entre governos não-centrais que não são vizinhos, mas cujos governos nacionais são” (DUCHACEK, 1990, p. 25). E, por último, a Paradiplomacia global elabora-se como “contatos políticos-funcionais com nações distantes que colocam governos não-centrais em contato não apenas com centros comerciais, industriais, ou culturais em outros continentes, mas também com as várias filiais ou agências de governos nacionais estrangeiros” (DUCHACEK, 1990, p. 26).

Essa mudança de abordagem aconteceu por conta da influência das análises de Panayotis Soldatos, que a partir de 1990 passou a definir a Paradiplomacia como uma “atividade internacional direta de atores subnacionais (unidades federadas, regiões, comunidades urbanas, cidades) apoiando, complementando, corrigindo, duplicando ou desafiando a diplomacia dos Estados nacionais” (SOLDATOS, 1990, p. 17). Segundo o autor, essa virada de chave nas discussões de nomenclatura seria essencial para enquadrar os estudos da Paradiplomacia como uma ação paralela à diplomacia oficial, cuja execução não interfere nas decisões da política externa nacional (SOLDATOS, 1990).

Alexander Kuznetsov (2015) contesta a veracidade sobre o advento do termo ‘Paradiplomacia’ apresentado anteriormente. Conforme o autor, os primeiros estudos no tema datam o ano de 1961, a partir da publicação da monografia *Studies in Diplomatic History and Historiography*, do pesquisador Rohan Butler. Ao começar sua pesquisa com o capítulo intitulado ‘*Paradiplomacy*’, Butler define o termo como “uma espécie de negociação não oficial ou secreta que pode ocorrer à sombra da diplomacia oficial, ‘nas costas’ e ‘sob a mesa’”, durante os séculos XVIII ao XX (BUTLER, 1961 *apud* KUZNETSOV, 2015, p. 26).

Mesmo que sua interferência seja válida, Kuznetsov (2015) reconhece as imperfeições no diagnóstico de Butler (1961). Na opinião do autor, Butler (1961) havia cunhado um

neologismo que poderia ser facilmente substituído por “diplomacia secreta”, algo que já fazia parte do arcabouço teórico sobre o surgimento dos estudos da atuação dos estados nas relações internacionais (diplomacia tradicional). Estadistas, chefes do executivo e ministros durante a guerra utilizavam-se dessa estratégia para firmar os acordos de seu interesse (KUZNETSOV, 2015).

No decorrer do debate acadêmico, a palavra Paradiplomacia variou ao longo da literatura. Outros conceitos propuseram novas lentes para se pensar a projeção internacional dos governos subnacionais em busca de autonomia, o que ressalta uma certa vulnerabilidade acerca de seu significado. Débora do Prado (2018, p. 148) considera que “tal ampliação gera imprecisões conceituais importantes, fazendo, por exemplo, com que o termo se refira tanto à definição de um processo quanto ao próprio objeto de análise”. Segundo a autora, a tipificação clássica é limitante à realidade local de cada ambiente a ser observado⁵. Por esse motivo é indispensável voltar-se aos clássicos com o propósito de encontrar novas janelas de viabilidades no campo de pesquisa (PRADO, 2018).

John Kincaid (1984, 1986, 1990, 2010) foi um dos primeiros cientistas políticos ao abordar um novo domínio à palavra Paradiplomacia nos estudos da época, qualificando-a como “diplomacia constituinte” Ao verificar em que medida a “atividade ‘diplomática’ dos ‘governos constituintes’ coloca em risco a unidade nacional e a estabilidade internacional nos anos” (KINCAID, 1990, p. 54), o autor apoiou-se na ideia que o termo original tem a possibilidade de considerar tais atividades descentralizadas como secundárias e/ou subordinadas às dos governos nacionais. Dessa forma, a diplomacia constituinte é tão importante quanto à diplomacia tradicional, independente de ambas possuírem perfis jurídicos distintos (KINCAID, 2010).

A legitimação da ‘diplomacia constituinte’ para Kincaid (1990) é utilizada para questionar a arquitetura vigente da política externa. Ora, ao passo que, historicamente, questões de ‘alta política’ são atribuídas aos diplomatas de carreira, ministros, secretários e chefes de Estado, os líderes locais comumente atuam dentro de outros campos, como o da ‘baixa política’.

⁵ A pesquisadora utiliza o caso brasileiro como exemplo. Para ela, “é possível identificar casos em que as atividades dos governos subnacionais geraram atritos importantes com o governo federal, mas que não podem ser classificadas como ações protodiplomáticas. Esse tipo de tensionamento não é recorrente no país, mas a identificação desses casos evidencia uma limitação teórica e metodológica e abre espaço para uma discussão mais ampla sobre as ferramentas analíticas mais adequadas para conceituar tal fenômeno” (PRADO, 2018, p. 141). Dependendo do cenário político no país, a situação das ações paradiplomáticas parecem caminhar em zigue-zague. Em linhas gerais, os líderes regionais e locais passaram a reagir às políticas do Governo Federal com mais frequência quando estes são ameaçados por restrições orçamentárias e de desenvolvimento. O caso do governo de Jair Messias Bolsonaro é um exemplo que será abordado na seção a seguir.

Não inseridos aos tópicos que as ‘nações’ tradicionalmente se deparam, atores descentralizados, em grande medida, não são reconhecidos pela comunidade internacional (KINCAID, 1990). Acontece que, tal observação é excludente, uma vez que “uma província que entra na arena global para garantir investimentos de capital e instalações industriais que possam resgatá-la do esquecimento econômico é, do ponto de vista da província, engajada na ‘alta política’” (KINCAID, 1990, p. 54).

Levando em conta as considerações do autor, Batista (2019) salienta que:

o que define ou não o protagonismo de determinadas questões na agenda pública é o marco de referência que se toma para analisá-las. Ou seja, o que pode não ser relevante na agenda do governo central, pode ser primordial para a realização de objetivos estratégicos das unidades subnacionais, como, por exemplo, projetos e ações voltados para a promoção do desenvolvimento local (BATISTA, 2019, p. 14).

Brian Hocking (1993; 1999) continua na mesma linha. Segundo o autor, os ‘governos não-centrais’ cruzam as fronteiras estabelecendo contatos seguindo as diretrizes tradicionais da política externa, mas também criam pontes que desagregarem-se destes caminhos já então conhecidos. Trata-se da tentativa reconstruir a política externa a partir das demandas domésticas (HOCKING, 1999).

A atuação dos governos não-centrais nos processos de política internacional é determinada pela cooperação intragovernamental. À vista disso, o organograma dessas unidades é constituído pela busca conjunta de estratégias para se desenvolverem. Interagindo entre si, os governos não-centrais aumentam seu escopo de atuação e fortalecem laços, o que difere, para Hocking (1993), da abordagem tradicional da Paradiplomacia sugerida tanto por Duchacek (1986), quanto por Soldatos (1990).

O autor enfatiza a necessidade do surgimento de termos que não reforcem o caráter conflituoso entre os governos centrais e não-centrais, uma vez que não se trata de atividades segmentárias (HOCKING, 1993).

A diplomacia internacional é vista não como um processo segmentado, presidido por *gatekeepers* indiscutíveis, mas como uma rede de interações com um elenco de atores que irá interagir de diferentes maneiras, dependendo do problema, seus interesses e capacidade de operar em um ambiente político multinível (HOCKING, 1993, p. 36).

A “diplomacia de multicamadas” sintetiza-se como uma rede em que os governos não-centrais são capazes de “realizar uma variedade de objetivos em diferentes pontos de processos de negociação, se tornando tanto oponentes aos objetivos nacionais, mas, da mesma forma, servindo como aliados e agentes na busca de tais objetivos” (HOCKING, 1993, p. 2). Para o autor, “os governos não-centrais são, na verdade, ‘atores’ totalmente internacionais, mesmo que tão complexos e ‘plurais’ quanto o ‘Estado’ a que pertencem” (AGUIRRE, 1999, p. 201).

Inspirado na literatura da diplomacia de dois níveis, Aldecoa (1999) propõe que o termo “diplomacia plurinacional” é mais conivente à prática. A arena política é formada por diferentes camadas e atores que se estabelecem domesticamente e internacionalmente por via de múltiplos canais formais e informais, adquirindo um sentido plurinacional (ALDECOA, 1999). Em sua concepção, “tal conceito implica uma reinterpretação do alcance político de seus processos a partir do reconhecimento de uma soberania compartilhada” (ALDECOA, 1999, p. 84-85). Como exemplo, ele menciona a integração europeia, pois “tanto no nível de suas dimensões institucionais e formais, como das suas repercussões sociopolíticas, (...) são as forças sub estatais que pressionam por uma participação mais efetiva no processo de construção da política externa” (ALDECOA, 1999, p. 84).

Aldecoa (1999) compartilha do mesmo pensamento de Kincaid (1984, 1986, 1990, 2010), uma vez que as regiões são mais capazes de tratarem de assuntos de alta política. Assim, o autor verifica que:

a diplomacia plurinacional, portanto, refere-se à definição, decisão e execução de questões de relações exteriores que, em um estado plurinacional, são objeto de negociação política formalizada, seja ela executada no nível da administração central ou da administração sub estadual autônoma. Isso, como apontamos anteriormente, exige uma lealdade recíproca, para que a ação do governo central reconheça a dimensão regional e que a ação paradiplomática do governo regional tenha uma dimensão de Estado (ALDECOA, 1999, p. 90).

Haftack (2003) e Romero (2004), interpretam tais atividades como um projeto de “cooperação internacional descentralizada”. Através de um sistema de colaboração, atores subnacionais trocam experiências com interlocutores estrangeiros de diferentes eixos econômicos desde os anos 1990 (DOUXCHAMPS *et al.*, 1996) com projetos voltados para a cooperação financeira e técnica. O propósito é assumir um papel multidimensional e fortalecer o conhecimento científico, a cultura, economia e o prestígio político (FRÓIO, 2015).

Ao parafrasear Malé (2009), Salomón (2012, p. 1) define a “cooperação descentralizada”, ou a “cooperação internacional descentralizada”, como:

Aquelas ações e políticas de cooperação para o desenvolvimento (incluindo a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento) realizada por governos subnacionais (municípios, províncias, estados ou outros) através do estabelecimento de contatos bilaterais ou multilaterais com outros governos subnacionais, considerados (SALOMÓN, 2012, p. 1) ‘atores autônomos, politicamente independentes, com competências técnicas nas áreas de gestão local de políticas urbanas, com responsabilidades em coesão social e desenvolvimento de sua sociedade local’ (MALÉ, 2009, *apud*, SALOMÓN, 2012, p. 1).”

Porém, em geral, é preciso ter cautela ao tratar as ações paradiplomáticas como um princípio da cooperação. Apesar dos governos subnacionais terem articulado diferentes mecanismos para tornarem-se ativos no sistema internacional e a cooperação ser uma resposta para esta busca, Tavares (2016) alerta que as negociações em ambos casos não possuem o mesmo peso diplomático, uma vez que a “cooperação descentralizada” tem um tom vinculativo mais de ‘parceria’ à que de acordos formais.

A heterogeneidade das relações internacionais dos governos subnacionais não existe apenas em sua prática, mas, principalmente, nas discussões teóricas-conceituais. A ausência de um conceito mediador expõe as fragilidades do fenômeno e, em parte, dificulta o consenso entre os estudiosos e líderes locais. Entretanto, o nome “Paradiplomacia” até o presente momento é o mais utilizado, que em 1999 foi refinado por Conargo (1999), como:

o envolvimento dos governos não-centrais nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos permanentes ou *ad hoc* com entidades públicas ou privadas estrangeiras, com o objetivo de promover questões socioeconômicas e culturais, bem como qualquer outra dimensão externa das suas competências institucionais (CONARGO, 1999, p. 40).

Nesse sentido, Conargo (2010) sugere o uso do termo “diplomacia subestatal” para definir as mobilizações dos governos subnacionais. Para o autor, os inúmeros estudos sobre uma nomenclatura adequada dificultam tanto o entendimento de outros atores da sociedade civil, como ofusca a necessidade de estudos empíricos mais apropriados para topografar as ações internacionais dos governos subnacionais (CONARGO, 2010).

Gilberto Rodrigues (2004; 2008) propõe “política externa federativa” como um vocábulo plausível para definir a prática internacional dos atores subnacionais brasileiros, por exemplo. Trata-se de uma “estratégia própria de um estado ou município, desenvolvida no

âmbito de sua autonomia, visando a sua inserção internacional de forma individual ou coletiva” (RODRIGUES, 2004, p. 40). A definição do autor surgiu enquanto o mesmo examinou o fenômeno como um contraponto aos mecanismos de controle do Governo Federal e Ministério das Relações Exteriores (MRE).

Em resumo do que foi apresentado sobre as diferentes interpretações do fenômeno, Kuztensov (2015, p. 60-51) ainda propõe uma organização das diferentes explicações existentes na academia. Para ele, é possível elencar onze dimensões paradiplomáticas, como:

- 1) A dimensão constitucional: a competência dos governos subnacionais é explicada a partir de uma concepção jurídica;
- 2) A dimensão federalista ou intergovernamental: a própria estrutura federalista dá aporte as ações e atividades paradiplomáticas;
- 3) A dimensão nacionalista: governos subnacionais como partes importantes na consolidação identitária dos países;
- 4) A dimensão das relações internacionais: a Paradiplomacia como fenômeno da expansão do sistema internacional e envolvimento de novos atores, confrontando o monopólio do Estado Nacional;
- 5) A dimensão fronteiriça: Paradiplomacia como fator causador de desenvolvimento de regiões geograficamente próximas (i.e. cidade de Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil);
- 6) A dimensão da globalização: Paradiplomacia como aspecto intrínseco da globalização e regionalização no período pós-Guerra Fria;
- 7) A dimensão da securitização: Paradiplomacia é resultado das consequências geopolíticas no sistema internacional;
- 8) A dimensão da economia global: Paradiplomacia como análise das relações entre o desenvolvimento da economia e do comércio exterior;
- 9) A dimensão ambiental: governos subnacionais como interlocutores em discussões e regimes ambientais;
- 10) A dimensão diplomática: como a descentralização se relaciona com a diplomacia nacional, ora afetando-a ou complementando-a;
- 11) A dimensão separatista: governos subnacionais que não são reconhecidos e utilizam as relações internacionais como forma de reconhecimento internacional.

Para compor uma reflexão, Aguirre (1999) aponta a palavra “Paradiplomacia” como um neologismo. Todos os sentidos apresentados acima representam, para ele, a redefinição de um termo novo a partir de outras definições já existentes. O que muda é o ponto de análise dado

para determinados autores, mas que a acepção atribuída por Soldatos (1990) e Duchacek (1986) foi a mais difundida pela academia a partir da década de 1980.

Do ponto de vista referencial, este trabalho utiliza o termo Paradiplomacia na acepção de Duchacek (1986) e Soldatos (1990), tendo em vista que é o mais conhecido entre os estudiosos. Como definição, faz-se jus à explicação de Kusnetsov (2015) que mais se assemelha à contemporaneidade:

[A Paradiplomacia] é uma forma de comunicação política para alcançar benefícios econômicos, culturais, políticos ou quaisquer outros tipos, cujo núcleo consiste em ações autossustentadas de governos regionais com atores governamentais e não governamentais estrangeiros (KUSNETSOV, 2015, p. 30-31).

A escolha deste posicionamento se deu através de dois motivos: pelo conhecimento da palavra “Paradiplomacia” em sua totalidade, onde é mais estratégico utilizá-la como forma de facilitar a formação prática de seu conteúdo. A nomenclatura, em si, é mais acessível à comunidade acadêmica, política e privada. E, em seguida, pelo fato de Kusnetsov ser um autor russo, que detém um sumário minucioso sobre as particularidades do discurso sobre seu significado por meio de diferentes referenciais disciplinares. Apesar da miríade de termos que foram apresentados até aqui, o autor considera que todos esses termos são utilizados para o mesmo fenômeno e podem ser intercambiáveis. Autores periféricos, como Jorge Schiavon (2019), concordam com essa ideia.

O uso de uma terminologia “Paradiplomacia periférica” nesta pesquisa, por exemplo, abre alas para uma pesquisa que pode ser explorada globalmente e comparada com outros ambientes paradiplomáticos periféricos. Poderíamos escolher “política externa federativa” como proposto pelo autor brasileiro Gilberto Rodrigues? Sim. Porém, quantos espaços periféricos fazem parte de sistemas federalistas? Mesmo que o estudo de caso desta pesquisa evidencie as unidades federadas brasileiras, ele também pretende servir de base para a construção de uma terminologia que sirva para outros países, assim como para outros sistemas políticos. A Paradiplomacia, em sua totalidade, é assimétrica. Como referido: este estudo trata-se de um trabalho inicial para lidar com a Paradiplomacia periférica. Em estudos mais recentes, o próprio autor Gilberto Rodrigues (2022) faz uso do termo “Paradiplomacia” para se referir às ações internacionais dos governos subnacionais (inclusive, brasileiros), especificamente das cidades globais.

Para um melhor entendimento da Paradiplomacia, Aguirre (1999) ainda sugere que o pesquisador tenha de fato as regiões como estratégia analítica. Ao focalizar seus estudos “de baixo para cima”, a investigação dos futuros pesquisadores deve ser 100% pautada em circunstâncias históricas, culturais e políticas desses atores e não girando em torno apenas do governo central (AGUIRRE, 1999).

Um método para assimilar a miríade de contextos e, eventualmente, chegar em um resultado correspondente à realidade terminológica é investigar as motivações e as estratégias que as regiões utilizam para se internacionalizar. Como reforça Aldecoa (1999, p. 90) em suas discussões, “precisamos analisar as questões substantivas, os instrumentos e o processo político” com maior clareza. Nessa finalidade, o próximo subtópico abarcará essas características.

1.1.1 – Motivações e estratégias de ação

Por que os governos subnacionais se internacionalizam? Segundo Michael Keating (1999) existem três premissas: econômica, cultural e política. A primeira refere-se a busca de “investimentos, mercados para seus produtos e transferência de tecnologia para modernização” (KEATING, 1999, p.4). “Ao promover os interesses econômicos de sua comunidade, tais atores costumam buscar, sobretudo, a) atração de investimento estrangeiro; b) promoção de exportação de produtos da comunidade; e c) atração de turistas estrangeiros” (KINCAID, 2010, p. 25). Além disso, o que leva esses atores a projetarem-se não é só a falta de recurso financeiro, como também de infraestrutura (meios de comunicação, transporte, segurança, desemprego, saúde e meio ambiente) (MICHELMANN; SOLDATOS, 1990; KEATING, 1999; FRONZAGLIA, 2005; FRÓIO, 2015; JESUS, 2017).

O fortalecimento da língua local, religião e costumes são outros motivos para o fortalecimento de intercâmbios culturais entre escolas, universidades e empresas locais (TAVARES, 2016). Além disso, “consórcios internacionais também são usados para projetar e exportar a produção cultural de regiões nos mercados mundiais de várias maneiras, desde intercâmbio de artistas e performers até a participação em sindicatos de radiodifusão por satélite” (KEATING, 1999, p. 4-5).

A promoção de “organizações governamentais e não-governamentais no exterior para realizar atividades de educação indígena que promovam os interesses nacionais e culturais da comunidade” (KINCAID, 2010, p. 25) caracterizam mais exemplos. O prestígio internacional,

promoção da descentralização, expansão de competências, posicionamento geográfico, sentimento nacional de restituir sua cultura, e isolacionismo também representam este fenômeno (TAVARES, 2016).

Em termos políticos, regiões com “aspirações nacionalistas buscam reconhecimento e legitimidade com algo mais do que meras regiões” (KEATING, 1999, p.5). “O caráter pragmático, enviesado e oportunista – às vezes até experimental” (TAVARES, 2016, p. 117), exposto através dos interesses pessoais e políticos de líderes locais – personalismo político – também aparecem nas estatísticas de relações internacionais por entes subnacionais (FRÓIO, 2015). A atuação das elites locais, das quais detém um alto grau de representação política, jurídica e administrativa, a exemplo dos Governadores, passa a ser uma realidade na implementação de projetos que fomentam o desenvolvimento local (VIGEVANI, 2006).

Os governos subnacionais, em alguns casos, elaboram pontos de pressão na formulação da política externa:

Independentemente dos mecanismos constitucionais e institucionais disponíveis, estes atores fazem *lobby* em seu governo estadual, usando o sistema de partidos políticos e recrutando parceiros corporativos e não-governamentais para ajuda-los a exercer pressão sobre o seu governo do Estado-Nação (KINCAID, 2010, p.26)

Outro fator que Kincaid (2010) se refere é a possibilidade destes atores servirem como “*proxies*” para o Estado-Nação. Nesse caso, eles se arquetam como facilitadores para o governo central, onde incentivam a criação, condução e negociação de novas políticas públicas que podem chegar a ser “juridicamente impossíveis para o governo central fazê-las” (KINCAID, 2010.p. 27). Assistência de refugiados, crime, tráfico de drogas e terrorismo são algumas das funções que as regiões podem agir “sem obstáculos políticos e ideológicos vinculados aos governos nacionais” (KINCAID, 2010, p. 27).

De acordo com Hocking (2004), é importante ter em mente que:

o crescente envolvimento internacional das localidades reflete o fato de que os governos nacionais acham cada vez mais inviável atender aos interesses da comunidade partindo de um único centro de poder. Com frequência, problemas complexos simplesmente não respondem a planos mestres idealizados no centro – é preciso dar atenção às necessidades específicas gestadas por condições e interesses locais. Grandes estruturas burocráticas centralizadas muitas vezes não têm conhecimento e flexibilidade para tanto (HOCKING, 2004, p. 95).

Para além das premissas abordadas por Keating (1999), André Lecours (2008) acrescenta também a cooperação como uma forma de inserção internacional desses atores, assumindo um caráter ‘amplo e multidimensional’ por meio de colaborações. Referente ao autor:

as regiões podem decidir ir para o exterior para apoiar o desenvolvimento econômico, mas também podem adicionar camadas, isto é, incorporar outras preocupações, relacionadas a interesses e/ou identidade. Para as sociedades em desenvolvimento, faz sentido abordar a Paradiplomacia de maneira abrangente e anexar vários tipos de objetivos diferentes a ela (LECOURS, 2008, p. 4).

A cooperação, para Froio (2015), pode ocorrer a partir de dois segmentos: financeiro e técnico. Em grande parte, os contratos internacionais firmados entre os atores subnacionais e organismos internacionais tratam do financiamento de diversas áreas, como relatado. Por outro lado, essa prática também funciona como um processo de transferência de conhecimento entre as partes envolvidas. O objetivo principal é fornecer *expertise* (técnica e científica) para comunidades locais sem fins lucrativos.

Pacquin (2004) distinguiu os graus de intensidade das ações paradiplomáticas em ‘mínima’, ‘menor’, ‘maior’, ‘máxima’ e ‘protodiplomática’. Na ordem, a primeira diz respeito às ações que “não ultrapassam o quadro geográfico transfronteiriço e seus métodos de funcionamento são essencialmente de tipo cooperativo, com um campo de atuação, em maioria, de natureza econômica, podendo ser por vezes cultural e social” (PACQUIN, 2004, p. 101). O segundo grau tem “por enquadramento prioritário geográfico as relações transfronteiriças ou transregionais sem excluir as missões econômicas ou a abertura de escritórios em capitais financeiras do mundo” (PACQUIN, 2004, p. 102). Seu campo de atuação também é principalmente econômico.

Em terceiro lugar, o maior grau paradiplomático tem “uma estrutura geográfica ilimitada. Seus modos de operação ainda são amplamente cooperativos por natureza, incluindo ações políticas harmoniosas e em conflito com os governos centrais” (PACQUIN, 2004, p. 102). A quarta posição “corresponde aos critérios da ação anterior, mas é, sobretudo, alimentado por um regionalismo ou nacionalismo muito forte, caracterizando-se por atributos identitários” (PACQUIN, 2004, 102-103). Seu objetivo é proteger sua nação, equilibrando o poder entre os níveis nacional e sub estadual (PACQUIN, 2004, p. 103). O último é “um estágio de transição para um país soberano. Todos determinantes apresentadas acima estão presentes e

o objetivo é declarar a política externa como um advento da independência. A estratégia é global e os diferentes modos de operação coexistem” (PACQUIN, 2004, p. 103).

A participação em missões governamentais no exterior; exposições e feiras internacionais; crescimento de escritórios de representação no exterior; estabelecimento de zonas de comércio que divulgam a manufatura local; projetos de financiamento com organizações multilaterais, empresas multinacionais, outros governos subnacionais e instituições não-governamentais; participação de representantes em conferências ou organizações internacionais; promoção de exportações (ofertas de incentivos a investidores, ajuda a agricultores e pequenos e médios empresários a exportarem seus produtos); intercâmbio cultural de estudantes e professores; parceria com cidades e províncias irmãs são algumas ações paradiplomáticas executadas mundo afora (DUCHACEK, 1990, BUENO, 2010; KINCAID, 2010; TAVARES, 2016).

Os governos subnacionais passam a ser reconhecidos como elementos fundamentais na expansão de estratégias competitivas, que até então eram exercidas pelos governos nacionais. O que antes era da alçada das regiões e cidades como encargos sociais (educação e saúde), atingiu um novo nível por conta da abertura econômica. Estes atores têm implicações diretas nos mercados globais (GERTLER; WOLFE, 1997). Nesse momento, a Paradiplomacia simboliza a reconfiguração da realidade local e de seu *status* na arena internacional, tendo como finalidade o desenvolvimento de suas capacidades (ODDONE 2008; 2017) e podendo funcionar em coordenação às diretivas do Estado (YAHN FILHO, 2013).

Uma outra perspectiva sobre o envolvimento dos governos subnacionais nos assuntos de relações internacionais é a maneira como estes exercitam técnicas de governança global (CARNEIRO; FREY, 2018) e multinível⁶ (DICKSON, 2014). De acordo com Kaiser (2005), os governos subnacionais estão “intimamente ligados aos tipos específicos⁷ de interação

⁶ Apesar de terem bases conceituais diferentes, a Paradiplomacia e a Governança Multinível evoluíram de maneira diferentes. No entanto, os assuntos tratados são semelhantes e compartilham o domínio geral da internacionalização dos governos subnacionais/subestados (DICKSON, 2014, p. 693).

⁷ Segundo Marks e Hooghe (2003) a governança moderna se caracteriza em dois tipos: o primeiro condiz (tipo I) às “jurisdições (internacional, nacional, regional, meso, local) em um número limitado de níveis. Ou seja, eles agrupam várias funções, incluindo uma gama de responsabilidades de política e, em muitos casos, um sistema judicial e instituições representativas. Os limites de associação de tais jurisdições não se cruzam. cada cidadão está localizado em um conjunto de jurisdições aninhadas, onde existe uma e apenas uma jurisdição relevante em qualquer escala territorial específica. As jurisdições territoriais devem ser, e geralmente são, estáveis por períodos de várias décadas ou mais, embora a alocação de competências políticas entre os níveis jurisdicionais seja flexível” (MARKS; HOOGHE, 2003, p. 236). O federalismo se encaixa como um exemplo da governança de tipo I, uma vez que a divisão de poderes operando em alguns níveis, não havendo interseção entre eles. Já o tipo II é “composto por jurisdições especializadas. A governança do Tipo II é fragmentada em partes funcionalmente específicas - digamos, fornecer um serviço local específico, resolver um problema de recurso comum específico, selecionar um

multinível” (KAISER, 2005, p. 91). Podendo ocorrer horizontal ou verticalmente, a governança multinível é caracterizada pelo “aumento de interdependência dos diferentes níveis territoriais” (BACHE; FLINDERS, 2004, p. 3), “incluindo diversos atores públicos, centrais e subnacionais, bem como privados, em torno a objetivos comuns” (RODRIGUES, 2021, p.35).

Dessa forma, Rodrigues (2021) propõe que a organização internacional dos atores subnacionais pode ocorrer de duas formas: bi ou multilateral, assim como a diplomacia tradicional:

Na Paradiplomacia, as relações bilaterais podem se dar com entes da mesma natureza (relações entre duas cidades) ou de natureza distinta (relações entre uma cidade e uma organização internacional). (...) Já o multilateralismo se manifesta por meio de possibilidades de participação e, redes de governos locais, incluindo regiões e cidades (RODRIGUES, 2021, p. 36-38).

A inserção, temporária ou permanente, em iniciativas como Redes Internacionais, fóruns construtivos, acordos de irmanamentos entre cidades ou regiões que possuem estruturas institucionais e acervo histórico semelhantes e cerimônias oficiais são consideradas por Cezário (2011) exemplos possíveis que elucidam determinada internacionalização.

Tais estratégias de ação, para Sassen (1991; 1996; 2005; 2009), refletem a reconfiguração de uma nova geografia do poder. No entendimento da autora, as ações econômicas, culturais, sociais, urbanísticas e geográficas representam a materialização do “reposicionamento do Estado em um campo mais amplo de poder e uma reconfiguração da obra dos Estados” (SASSEN, 1999, p. 2). A globalização passa a ser representada pela ascensão de “outras unidades espaciais ou escalas, como as subnacionais (cidades e regiões) (...), ou seja, por meio da estratégia local” (SASSEN, 2005, p.27).

Sassen (2004) elucidada que a realocização dos entes subnacionais (principalmente das cidades, uma vez que seus estudos são voltados para estes atores) consiste em observar a “multiplicidade econômica e cultural” que se insere na agenda econômica global, além de “permitir especificar uma geografia de lugares estratégicos em escala global, lugares estes que estão ligados uns aos outros por meio de dinâmicas da globalização econômica. (...) Essa nova geografia transacional também é um espaço para uma nova política transacional” (SASSEN,

padrão de software específico, monitorar a qualidade da água de um rio específico e julgar disputas comerciais internacionais. O número de tais jurisdições é potencialmente enorme e as escalas em que operam variam muito” (MARKS; HOOGHE, 2003, p. 236). Diferente do tipo I, no tipo II há interseção entre os atores. Para Yahn Filho (2013), o Consórcio dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá é um exemplo de governança multinível tipo II, pois essa relação é composta por municípios, parte dos territórios dos estados de São Paulo e Minas Gerais e cidadãos.

1996, p. 206). Nesse contexto, é a partir dos entes subnacionais que a globalização acontece, uma vez que estes “com suas complexas redes de empresas, que oferecem serviços altamente especializados e talento profissional, são lugares estratégicos para a produção destas funções especializadas (SASSEN, 2004, p. 375).

Vale salientar que esse reposicionamento não substitui as ações do Estado nacional, como já ratificado neste trabalho. E, ademais, “os objetivos dos governos subnacionais geram diferentes reações dos governos nacionais” (SCHIAVON, 2019, p. 7). Isso será perceptível na próxima seção. Os governos subnacionais tendem a complementar e, sobretudo, transformar os rumos da política externa de cada país, seja para um viés pragmático e autônomo, ou até mesmo identitário e nacionalista – como nos casos da Protodiplomacia.

Ocorre que, em grande parte dos casos, a inclusão de novos agentes, como as elites locais, comunidades autônomas, sociedade civil e setor privado se intensificaram na tendência em que problemas complexos precisavam ser tratados a partir do âmbito local. Assim, as localidades têm mostrado que possuem uma visão mais holística de suas estruturas burocráticas e, conseqüentemente, suas deficiências. O Estado, em sua maioria, não consegue suportar as amplas peculiaridades, o que corrobora para o surgimento de sistemas cada vez mais independentes e difusos.

Uma análise do pesquisador Ernest Fry (1993) apontou três características proeminentes para o envolvimento dos estados norte-americanos na economia internacional: “1) reajuste das prioridades nacionais; 2) ascendência crescente das questões econômicas nas agendas de políticas externas; e, por fim, 3) a ausência de uma política hegemônica para orientar e direcionar a economia internacional” (FRY, 1993, p. 24). Em seu entendimento, o mundo perpetuava uma virada de chave para uma política “*think globally, act locally*” (pense globalmente, aja localmente) (FRY, 1993, p.32), uma vez que é “muito difícil apontar uma questão nacional que não apresente uma dimensão doméstica e internacional” (FRY, 1993, p.38).

No Brasil, foco desta pesquisa, a busca por investimentos externos por estados brasileiros resultou em 19% no ano de 2015, ao passo que 18% das atividades registraram-se como captação de recursos financeiros, estabelecimento de cooperação técnica internacional (15,1%), promoção de comércio exterior (14,9%), e turismo internacional (12,3%), projeção política (12%), e, por fim, questões de fronteira com 8,7%. Áreas como o desenvolvimento econômico (15,8%), infraestrutura (13,5%), tecnologia (12,3%), educação (11,8%), saúde

(10,5%), meio ambiente (10,5%), turismo (10,4%), inclusão social (10,3%) e cultura (9,3%) são consideradas prioritárias quando os atores subnacionais decidem se internacionalizar (FRÓIO, 2015).

Para assimilar como o país atingiu estes números é preciso se debruçar sobre a história do desenvolvimento de seus processos paradiplomáticos (estrutura institucional brasileira concebida pelo Governo Central para o encabeçamento dos projetos internacionais que as subunidades se envolvem), implicações no federalismo e jurídicas, assuntos que serão abordados na próxima seção.

1.2 – Desdobramentos da Paradiplomacia no Brasil

Os primeiros arranjos paradiplomáticos no Brasil manifestaram-se na década de 1980. Após vinte e um anos (1964-1985) de um regime ditatorial, o retorno do país à normalidade teve como marco a proclamação da Constituição Cidadã em 1988. Naquele momento de redemocratização, estados e municípios passaram a ocupar o mesmo espaço na esfera doméstica, o que lhes garantiu a execução de suas atividades de maneira autônoma (APRÍGIO, 2015). Esse fenômeno representou, para Souza (2005, p. 191), “a restauração do federalismo”.

Mas, o que de fato isso significou? As competências constitucionais não são as mesmas. De acordo com o artigo 49 da CF é de exclusividade da União “resolver sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional” (BRASIL, 1988, s/p). Por essa razão, as negociações internacionais dos entes subnacionais só ocorrem através do aval do Senado Federal.

Apesar desse embargo, entende-se que ao administrarem suas receitas, despesas públicas, cuidar da saúde, meio ambiente, proteger obras e outros bens de valor histórico, promover programas de construção de moradias, combater as causas da pobreza e entre outros pontos do artigo 23, a busca por recursos financeiros no país contribuiu de forma direta para o desenvolvimento de ações paradiplomáticas (MAIA, 2012).

A abertura de organismos voltados para a administração das relações internacionais no Rio de Janeiro (1983), durante o governo de Leonel Brizola (1983-1986), e no Rio Grande do Sul (1987), no respectivo mandato de Pedro Simon (1987-1990), firmou a necessidade dos governos subnacionais de acessar novas alternativas em prol das turbulências causadas pela crise econômica no país e da intensificação dos processos de integração regional no âmbito do Mercosul (RODRIGUES, 2004).

Durante seu exílio na Europa, Brizola propôs diálogo direto com partidos europeus visando um projeto de internacionalização do Estado do Rio de Janeiro. Ao colocar em prática a substituição da Secretaria Executiva de Relações Internacionais de seu partido, o Partido Democrático Trabalhista (PDT), o ex-governador nomeou o professor Clóvis Brigagão para a coordenação da Assessoria Internacional do estado (FRÓIO, 2015).

Já Simon no Rio Grande do Sul criou a Secretaria Especial de Assuntos Internacionais sob direção de Ricardo Seitenfus, que também era professor (RODRIGUES, 2004). A fim de empenhar-se no debate da integração regional entre as províncias argentinas e os governos subnacionais brasileiros, Simon foi a Buenos Aires diversas vezes para conversar pessoalmente com o ex-presidente Carlos Menem. Tal movimento resultou na elaboração de um preâmbulo na Constituição estadual (1989) que prevê “o compromisso do Estado do Rio Grande do Sul com a integração dos povos latino-americanos” (RODRIGUES, 2008, p. 6).

Apesar desses acontecimentos, foi com o reconhecimento da União, a partir de 1995, que a Paradiplomacia brasileira se aprofundou institucionalmente. A tomada de consciência dos líderes resultou em novos rumos da política externa brasileira por meio de um movimento “reativo” (MIKLOS, 2011). Em um primeiro momento, um representante de alto escalão discursou em sua posse sobre a dinamização das ações diplomáticas estabelecidas pelas unidades federativas como prática de um federalismo complexo e completo (LAMPREIA, 1999).

Para Lampreia (1999, p. 3), “os estados e até os municípios têm uma agenda internacional cada vez maior que deve ser acrescentada à agenda externa da União, que é, em última análise, responsável pelas relações exteriores do país”. Acordos bilaterais e de cooperação com organismos internacionais, como o Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento se intensificaram nesse período (PRADO, 2018).

Para o ex-chanceler, a denominada “diplomacia federativa” resultava também de um projeto de governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003). Na visão de Cardoso:

Este fato não tem nada a ver com o velho Estado nacional: os governadores vão para o exterior, fazem acordos, trazem dinheiro. Isso, no passado, era impensável. Tudo o que era relação com o exterior cabia à União. Hoje, o número de governadores que anda pela Ásia, pela Europa, pela América Latina e pelo Mercosul é muito grande. Às vezes, eles informam a União. Outras, você fica nem sabendo. No fundo, eles assumem representação que era da União para as suas regiões e alguns têm tido êxito em buscar fontes de comércio ou de tecnologia. Chegam a instalar escritórios no exterior. Esse modo é americano. Lá os estados têm representações diretas. Isso aqui, do ponto de vista do Estado

nacional brasileiro, causou estranheza. O Itamaraty, no começo, não assimilava essa ideia, porque relação com o exterior era monopólio da União. Os governadores têm agora essa função e alguns prefeitos também (CARDOSO, 1998, p. 2063).

Em vista disso, a criação de mecanismos de monitoramento da prática internacional das unidades federadas por parte do Ministério das Relações Exteriores (MRE) tornaram-se comuns (BOGÉA FILHO, 2001). Esse movimento do Governo Central abriu espaço para uma interlocução intergovernamental no assessoramento da Paradiplomacia brasileira, e de seus métodos para elaboração de projetos de políticas públicas (RODRIGUES, 2021).

Com isso, a instituição da Assessoria de Relações Federativas (ARF) em 1997 serviu como efetivação da descentralização internacional dos respectivos entes. A Agência Brasileira de Cooperação (ABC) também passou a “realizar um trabalho de conectar os governos subnacionais com parcerias e projetos de outros países com os quais o Brasil tinha relação, muitas vezes amparados em acordos e tratados internacionais” (RODRIGUES, 2021, p. 67). O órgão funcionou – e ainda funciona – como apoio técnico e de *expertise* às atividades de cooperação das unidades federadas brasileiras através de “cursos de capacitação em formulação de projetos para solicitar recursos de agências multilaterais e avaliando projetos de cooperação técnica que às vezes lhe são submetidos” (SALOMÓN, 2008b, p. 156).

A aproximação do Estado brasileiro para com os entes subnacionais não se deu tão espontaneamente quanto parece. Por mais que os processos de descentralização estivessem em ebulição no país e no mundo, houve grande interesse por parte do MRE em controlar a atuação internacional das unidades federadas (MIKLOS, 2011). A diplomata de carreira, Marcia Abreu, expôs em 1997 que o cenário era de insegurança, uma vez que o aumento de prefeitos e governadores circulando internacionalmente poderia, de alguma forma, prejudicar os princípios diretores da política externa brasileira (ABREU, 1997 *apud* MIKLOS, 2011, p. 47).

Com o receio de que a “diplomacia federativa” ultrapassasse os limites da diplomacia tradicional (MIKLOS, 2010), escritórios de representação regional do MRE foram implementados em alguns estados, dentre eles, Pernambuco, Bahia, Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Amazonas. Na visão de Pereira (2005), tal iniciativa também serviu para quebrar algumas barreiras longitudinais entre os entes federados e a União.

A arquitetura da ARF representou “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 procedesse de maneira discordante com o padrão da União (SOUZA, 2019). Significou também uma maneira de “sistematizar os contatos entre os governos estaduais e municipais e o Itamaraty, até então dispersos em várias áreas substantivas da Secretaria do Estado” (RAMOS FILHO, 2002, p. 1).

Esse tipo comportamento provém de uma agenda de governo em que, além das funções garantidas pela Constituição, orientava-se sob um grande poder de manobra do ex-chefe de Estado, FHC (CERVO, 2002a). A atuação brasileira nas relações internacionais na época caracterizava-se pela “diplomacia presidencial”, ressaltou Fonseca Jr., (1998), o que colocou o protagonismo das unidades subnacionais sob intermédio de figuras como o MRE e/ou a ABC.

Foi durante a administração do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) que a institucionalização da Paradiplomacia no Brasil tomou mais forma e intensidade. A ARF transformou-se em Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA), em julho de 2003. Ainda que constituísse o órgão para monitorar e assessorar a prática internacional dos entes federados, Lula inovou ao conceber mecanismos mais orgânicos para essa tarefa (SALOMÓN, 2007). Além de que, reforçou a “disponibilização do *savoir faire* [know-how; experiência] do corpo diplomático brasileiro para as atividades externas dos governos subnacionais” (SALOMÓN, 2008, p. 154).

A unidades federadas saíram de um local de subordinação. Além da AFEPA, a Secretaria de Relações Internacionais da Presidência da República (SRI) e a Subchefia de Assuntos Federativos (SAF) também foram importantes para aproximar o diálogo entre as unidades federadas e a União, acompanhando de perto a situação dos projetos de cooperação internacional vigentes e as particularidades de cada região. Significou, pela primeira vez, uma mudança de eixo em relação à Paradiplomacia brasileira (MOKLOS, 2011).

O órgão passou a participar da Rede Interamericana de Alto Nível sobre Descentralização, Governo Local e Participação do Cidadão (RIAD) a fim de discutir novas práticas dos governos subnacionais com outros governos centrais da Organização dos Estados Americanos (OEA). Além disso, a SAF também se responsabiliza pela coordenação da participação dos governos subnacionais brasileiros no que cerne projetos e organismos de integração regional, como o Fórum Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (SALOMÓN, 2008).

No âmbito das cidades, houve a criação de um Ministério das Cidades, “que passou a contar como um órgão coletivo e consultivo, o Conselho das Cidades – ConCidades” (RODRIGUES, 2021, p. 69). Instituições associativas nacionais, como a Associação Brasileira de Municípios (ABM), Confederação Nacional de Municípios (CFM) e a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) organizaram-se no Comitê de Articulação Federativa (CAF). Implantado em 2003, o CAF seguiu como uma tentativa de assegurar que os interesses das agendas da União e dos municípios estivessem institucionalizados mediante do Protocolo de Cooperação Federativa. A partir desse modelo, a cooperação internacional por entes federados passou a efetivar-se por meio de uma mudança do “*status quo* federativo”, até mais inclusivo (GRIN; ABRÚCIO, 2018).

Segundo o ex-Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, essa postura foi fruto de uma Política Externa “Ativa” e “Altiva” (AMORIM, 2015), o que representou uma “mudança de continuidade” (LAFER, 2001) e redirecionamento de instrumentos essenciais, como solidariedade, governança global e o universalismo. O fortalecimento da cooperação internacional, mais especificamente, entre países em desenvolvimento, intitulada de Sul-Sul, propiciou a interlocução com novos organismos internacionais, tais como a África, Índia, China, Rússia e do Oriente Médio, colocando em evidência o trabalho da ABC (AMORIM, 2010). Para Cervo (2002b), o robustecimento da soberania nacional por intermédio de um Estado Logístico⁸ fez com que a atuação internacional se amparasse por “formas autônomas, diversificando os parceiros e as operações estratégicas brasileiras” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Termos como “cooperação internacional federativa” e “cooperação internacional descentralizada” foram utilizados pelas instâncias do Governo Federal para definir a prática internacional de entes federados (SALOMÓN, 2008). Para Rodrigues (2004), por mais que os esforços em catalogar o fenômeno tenham existido por parte do MRE e da União, ressaltar a identidade dos entes subnacionais como atores interessados seria imprescindível para reforçar a conduta de determinadas ações. Ao seu ver, o termo “política externa federativa” soa melhor para legitimar a “estratégia própria de um estado ou município, desenvolvida no âmbito de sua autonomia, visando a sua inserção internacional de forma individual ou coletiva”

⁸ Para Cervo (2003), a política externa federativa foi marcada por três modelos de desenvolvimento desde a década de 1990. O primeiro consistiu na autonomia nacional da política externa através do Estado desenvolvimentista. O segundo pautou-se por uma ideia ortodoxa neoliberal, onde o Estado normal caracterizava-se pela distribuição e estabilidade do mercado. Por último, o Estado logístico, teve influência de escolas latino-americanas e do pensamento crítico brasileiro com a busca por desenvolvimento por meio da inserção de novos atores globais na cena. A ideia foi de disponibilizar maior autonomia decisória às funções do Estado.

(RODRIGUES, 2004, p. 40). Diferentemente da “diplomacia federativa”, mencionada no período de FHC, o termo tem o intuito de conferir às unidades federadas uma política externa própria que pode convergir ou divergir da agenda do Governo Federal, reposicionando-os não mais como um acessório da política externa do Estado.

Souza (2019) alerta que apesar do debate ontológico e metodológico que se instaurou dentro da academia brasileira e, até mesmo nas instâncias do MRE, no âmbito da política doméstica, a criação de mecanismos que facilitassem a Paradiplomacia não significou um compartilhamento de soberania mediante o Governo Federal e o Poder Executivo. Estados e municípios brasileiros seguem precisando do aval do Senado Federal e MRE no avanço de acordos internacionais. Em grande medida, a característica *top down* (de cima para baixo) ainda permanece entremeada às ações do MRE, mesmo com a alternância de poder (SALOMÓN, 2008).

Ao tratar do desenvolvimento de diretrizes mais efetivas e autônomas da Cooperação Descentralizada dos governos subnacionais brasileiros, Salomón (2012, p.14) caracteriza as ações do Governo Federal como construtoras de um modelo “próprio e controlado, no que tange a recursos disponíveis e prioridades” para os governos subnacionais. No frígir dos ovos, determinada concepção faz sentido para o processo paradiplomático como um todo. Mesmo que a Paradiplomacia brasileira se desperte por vias “complementares” às práticas do governo nacional, como Schiavon (2019) aponta em seu livro, há, de fato, um caráter modelador no que cerne a prevalência de uma política externa pautada no que o Estado acredita. Esse fator põe em xeque o desenvolvimento institucional e jurídico das atividades internacionais dos governos subnacionais.

A busca por legitimar a autonomia de estados e municípios só será possível através da formalização de um marco jurídico, alegam Lessa (2007), Rodrigues (2008), Barros (2009), Benzatto (2015), Fróio (2015) e Souza (2019). Em 2005, o diplomata de carreira e ex-deputado federal André Costa (PDT-RJ) apresentou ao Congresso Nacional uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC-475/2005), denominada “PEC da Paradiplomacia”⁹ com a finalidade de mudar a situação dos entes federados brasileiros. Para Costa (2006), o projeto de lei significou fazer com que os atores subnacionais brasileiros passassem a obter responsabilidades que até então não eram comuns. A legalização da Paradiplomacia no Brasil serviria, sobretudo, como

⁹ Ficha de tramitação com mais detalhes. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=305376>

forma de equilibrar as disparidades entre os Poderes Executivos e Legislativos (SOUZA, 2019), proporcionando avanços no federalismo.

Na percepção do ex-deputado federal Ney Lopes (PFL-RN), relator da Comissão de Constituição de Justiça e de Cidadania (CJC), a proposta atravessava alguns limites. Autorizar estados e municípios a firmarem acordos internacionais consistia em restringir as ações executadas pelo Estado, corroborando para o rompimento do princípio da autonomia federativa (competências comuns entre as partes federadas e a União) (APRÍGIO, 2015). Diante desse impasse, a proposta foi arquivada em 2007, certificando que as ações paradiplomáticas continuassem às margens da agenda de política externa do Governo Federal.

A PEC da Paradiplomacia do deputado André Costa abriu espaço para a necessidade de aprofundamento dos assuntos de relações internacionais que atravessam a vivência de estados e municípios brasileiros, com uma precisão de repensar os métodos de abordagem. Primeiro que, ressalta Rodrigues (2008), o texto da PEC se inspirou na carta constitucional de modelos avançados, como os da Argentina, Alemanha, Bélgica e Suíça. É preciso ter em mente que os desdobramentos e particularidades do federalismo brasileiro não podem ser comparados às experiências de outras localidades, principalmente àquelas mais desenvolvidas. Segundo que “as contrapartes somente poderiam ser entes subnacionais estrangeiros (descartados os Estados nacionais estrangeiros), urgindo a necessidade de autorização prévia da União (limitação à autonomia federativa) e de aprovação congressional (controle legislativo federal)” (RODRIGUES, 2008, p. 1020).

Souza (2019) avalia a necessidade de uma iniciativa que representasse diretamente os atores envolvidos na causa, como prefeitos e governadores. O debate precisa ser levado de “baixo para cima” e não de “cima para baixo”, partindo das aspirações de um diplomata de carreira. Ao invés de traçar novos caminhos os processos serviriam, mais uma vez, dando continuidade ao caráter limitativo e de controle da política externa brasileira. Como exemplo, foros horizontais de cidades e estados possibilitaram uma maior cooperação intergovernamental até o final do governo da ex-presidenta Dilma Rousseff (2011-2016) (RODRIGUES, 2021). A ver: I Fórum de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais, organizado em Salvador, e o I Fórum Nacional de Gestores Estaduais de Relações Internacionais em Santa Catarina (BORBA; 2018; RUIZ, 2020, *apud*, RODRIGUES, 2021, p. 70).

Uma mudança de cenário estagnou o redirecionamento de tais práticas desenvolvimentistas com a posse do chefe de Estado Jair Messias Bolsonaro a partir de 2019 (-

presente). O que antes pautou-se por um pluralismo e pragmatismo econômico, aproxima-se, atualmente, de uma ideologia ultraconservadora e anti-globalista (CASARÕES, 2020). A depender de interesses autocentrados nas imagens do ex-Ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, do Assessor Especial para Assuntos Internacionais do Presidente, Felipe Martins e do autoproclamado filósofo, Olavo de Carvalho, Bolsonaro se camufla em subterfúgios como “Deus” e a “Nação” para (re)centralizar as ações do Estado brasileiro.

“O Itamaraty perdeu progressivamente a credibilidade e o protagonismo que lhe prestavam autoridade e o prestígio para coordenar as ações com estados e municípios” (RODRIGUES, 2021, p. 71). Constrangimentos políticos com a China, países Árabes e a vizinha de fronteira, Argentina se tornaram corriqueiros, enfraquecendo o engajamento brasileiro em blocos latino-americanos, como o Mercado Comum do Sul (Mercosul), a União das Nações Sul-Americanas (Unasul) e o BRICS (CASARÕES, 2020).

Em resposta às declarações antagônicas do Governo Federal e do MRE, governadores e prefeitos de variadas regiões se enxergaram como atores-chaves para o desenrolar da política externa brasileira. Depreende-se, portanto, a inauguração de um novo momento para o fenômeno da Paradiplomacia no país. Em divergência às pautas do Governo Central, a busca por preceitos antigos da Política Externa, como o pragmatismo político parte neste momento das unidades federadas. Para Stuenkel (2021), esse período realça uma “pluralização ou fragmentação” política.

Conforme Bolsonaro perde popularidade na arena internacional, colocado a diplomacia tradicional em risco, a reação de confronto dos atores subnacionais tem aumentado de forma que os equívocos do presidente sejam reparados. Acontece que a corrida para todos atores não é a mesma. O crescimento e eficácia da Paradiplomacia brasileira está intimamente ligado ao *modus operandi* e ao desenvolvimento econômico dos estados.

À vista disso, as regiões brasileiras não possuem o mesmo organograma e cronograma internacional. Enquanto o Sul e o Sudeste foram os primeiros interlocutores da processos paradiplomáticos no país, o que corroborou para o alinhamento de suas capacidades e, conseqüentemente, tornou a prática constante, as regiões Norte e Nordeste, especificamente, encontram obstáculos para se promoverem internacionalmente, o que lhes determinam como ambientes periféricos.

Carece, portanto, neste trabalho discutir as características paradiplomáticas dos diversos ambientes brasileiros, evidenciando suas particularidades e modelos estruturais e de ação na

próxima seção. Esse estudo surge para relatar a experiência de regiões que não são estudadas com frequência pelo referencial acadêmico brasileiro das Relações Internacionais. Com a ascensão de Bolsonaro, demanda-se cada vez mais um mapeamento sobre a estrutura estadual de localidades menos “capacitadas” e “articuladas”. Significa também uma possível motivação para o surgimento e o fortalecimento de tipologias para as políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento econômico, social e cultural de determinadas regiões.

1.3 – Capacidades paradiplomáticas em ambientes periféricos brasileiros¹⁰

1.3.1 – O contexto

O que explica a variação no nível e tipo de Paradiplomacia entre os países? O que explica, por exemplo, o Brasil¹¹, em termos de América do Sul, ser um país ativamente paradiplomático? Ao responder essa pergunta, Schiavon (2019, p. 13) elenca algumas reflexões. Primeiro, é preciso ter em mente que “as variações sistêmicas geraram incentivos para mais Paradiplomacia em todo mundo, produzindo tanto mudanças importantes na política não apenas em nível nacional, mas em nível subestadual.” Tal prerrogativa foi previamente apresentada nas seções anteriores, tendo em vista condicionantes como a interdependência complexa, globalização, descentralização e gerenciamento de fronteiras. Em segundo, é o “nível de participação na tomada de decisão e implementação de política externa nacional e na condução da Paradiplomacia por meio dos poderes constitucionais” que expõem a inclusão ou exclusão da participação dos governos subnacionais nos assuntos de relações internacionais.

Verifica-se que a variação entre os países, no que concerne ao êxito de suas ações paradiplomáticas, está intimamente ligada às especificações individuais de seus governos subnacionais. O que Schiavon (2019) quer dizer é que: as relações internacionais de governos subnacionais brasileiros se sobressaem em relação aos outros países em desenvolvimento muito por conta de como suas atividades são executadas localmente. Acontece que essa realidade é marcada por diferenças internas que acarretam em uma variabilidade de desempenho no âmbito

¹⁰ A discussão apresentada nesta seção faz parte de um artigo científico intitulado “As ações subnacionais periféricas no Brasil: o caso da atuação internacional do estado da Paraíba” em colaboração com a professora Dra. Liliana Froio. O artigo foi submetido para uma revista internacional no ano de 2021 e as autoras estão esperando a aprovação ou declínio do mesmo.

¹¹ Em seu livro, Schiavon (2019) apresenta uma análise comparada entre o crescimento da atuação dos governos subnacionais entre e dentro dos dois sistemas federados mais importantes – e com o maior PIB – por regiões (Ásia, Europa, América do Norte e América do Sul) e os que produzem crescente variações, como África e Oceania. Referente ao autor, o Brasil e a Argentina ocupam estes pré-requisitos.

internacional. Regras constitucionais e instituições domésticas são, para o autor, fatores determinantes nas capacidades e limites da Paradiplomacia (SCHIAVON, 2019). Ou seja, antes de observar o desempenho internacional dos países, é preciso olhar para as características domésticas para, em seguida, comparar a situação globalmente.

Em uma análise empírica sobre a atuação internacional das regiões brasileiras, no período de 1999 e 2014, Froio (2015) destacou que a região Nordeste abarcou 35% dos acordos firmados com organismos internacionais. Em seguida, a região Sudeste representou 26% dos números, enquanto que a região Norte atingiu 18,5%. Estados como Bahia, Pernambuco e Ceará ocuparam o *ranking* de localidades envolvidas com cooperação financeira técnica, ao passo que o estado de São Paulo liderou esse conjunto (FROIO, 2015).

Independente desse resultado, o comportamento paradiplomático destes atores não é o mesmo, pois seu engajamento na esfera internacional está intrinsecamente ligado às suas capacidades econômicas, geográficas, políticas, institucionais e jurídicas. Para Matsumoto (2011), Benzatto (2015) e Froio (2015), as atividades paradiplomáticas caracterizam-se como resultado das competências dos governos subnacionais que, por sua vez, são assimétricas. “O grau de envolvimento [dos governos subnacionais] no Brasil é variável e cada região acaba por considerar necessidades específicas para o estabelecimento de suas prioridades” (PRADO, 2018, p. 142).

Regiões que são a) economicamente desenvolvidas, b) geograficamente bem posicionadas, c) possuem uma estrutura institucional bem definida, bem como d) *know-how* de funcionários e tomadores de decisões comprometidos com as relações internacionais estão propensas a se destacarem internacionalmente, sugere Froio (2015). A partir destas características, os atores subnacionais que correspondem à tais requisitos são materializados como pontos referenciais na literatura brasileira de Relações Internacionais e Ciência Política. O intuito desta seção serve como contraponto de tal ideal. Faz-se necessário identificar e apresentar como a periferia organiza-se paradiplomáticamente. Isso será primordial para o objetivo geral desta pesquisa, uma vez que o desempenho ou não dos programas avaliados podem ou não conter certa carga das características apresentadas aqui.

1.3.2 – Qual o lugar do centro no debate da Paradiplomacia?

Composta por estados com o maior Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), a região Sul possui um alto grau de integração comercial internacional. De acordo os dados do Censo de 2010, publicados no Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil do

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de 2020¹², o estado de Santa Catarina ocupou o terceiro lugar no *ranking* nacional marcando 0.774, à medida que Paraná está em quinto lugar (0.749) e Rio Grande do Sul vem logo em seguida (0.746).

Palco das primeiras iniciativas paradiplomáticas no país, como destacado anteriormente, a região Sul representa um dos principais polos comerciais do Brasil com “bases de crescimento voltada para [o desenvolvimento] de seu mercado interno” (ARAÚJO; SANTOS, 2009, p. 183). As ações paradiplomáticas do estado do Rio Grande do Sul, segundo Salomón e Nunes (2007), concentram-se em dois períodos: o primeiro, de 1987 a 1994, marcado pela assistência das relações do estado com organismos internacionais, sobretudo, aqueles localizados na Bacia do Prata, sob intermédio da Secretaria Especial para os Assuntos Internacionais (SEAI).

Por dificuldades em “[centralizar] nesta Secretaria a coordenação das funções de caráter internacional desenvolvidas pela administração estadual” (SALOMÓN, p. 108) além da má articulação por parte do MRE e a super rotação de gestores, em grande escala, sem preparo para lidar com assuntos da área, as ações paradiplomáticas do Rio Grande do Sul tiveram que ser recalculadas (SALAMÓN; NUNES, 2007).

Em seguida, foi através da incorporação da Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais (SEDAI) em 1995 que o estado definisse a indústria, comércio e atração de investimentos como motores de sua internacionalização, tendo o Mercosul como ponto exclusivo nos contatos. O intuito foi “preencher o vazio deixado por sua antecessora cumprindo, de fato, funções claramente paradiplomáticas, se bem que com um alcance mais reduzido do que a SEAI” (SALOMÓN; NUNES, 2007, p. 109). Essa redução de escopo proporcionou um auxílio do MRE com a anexação de um Escritório de Representação do órgão no Rio Grande do Sul, o Eresul (SALOMÓN; NUNES, 2007).

Salomón e Nunes (2007) destacam que a linhagem das ações paradiplomáticas no Rio Grande do Sul é composta por fórmulas distintas, a depender sempre da alternância de governo estadual e gestores e/ou secretários. Segundo as autoras, a existência das atividades internacionais trabalhou em cima de dois eixos: político e econômico, que continua vigente até então.

¹² Para a lista completa do ranking nacional, acessar: <http://www.atlasbrasil.org.br/ranking>

De qualquer forma, a institucionalização de uma agenda voltada para as relações internacionais dos governos subnacionais brasileiros (estaduais e municipais) foi determinada a partir de um ator que possuiu – e ainda possui – recursos materiais suficientes. Nesse sentido, a germinação de práticas regionalistas transitou para outros espaços – com maior facilidade em ambientes símeis às competências do Rio Grande do Sul, uma vez que estes “sofrem de forma mais intensa os efeitos da integração regional e possuem maior necessidade de adequação a esse novo desafio” (MARIANO, 2002, p. 95).

O alto grau de integração comercial internacional de governos subnacionais da região Sudeste os torna interessantes o suficiente para que organismos estrangeiros concedam recursos financeiros e acordos técnicos (MAIA; SARAIVA, 2013). Aqui se refere a um conjunto de atores com alto teor de desenvolvimento humano, como o Estado de São Paulo ocupando o segundo lugar do *ranking* nacional (0.783), Rio de Janeiro em quarto lugar (0.761), Espírito Santo na sétima posição (0.740) e, por último, Minas Gerais em nono marcando 0.735 (ATLAS BRASIL, 2020). Em totalidade, tanto os estados da região sul, quanto da região sudeste ocupam as dez primeiras faixas de desenvolvimento humano do país.

O caso do Estado de São Paulo é um exemplo claro no que cerne as ações paradiplomáticas no Brasil, segundo Tavares (2014). De acordo com o autor, a institucionalização da Paradiplomacia no estado se deu a partir de dois fatores: imigração e abertura do setor privado no exterior. Nesse contexto, o governo estadual não mediu esforços para institucionalizar a área. A partir de 1991, as relações internacionais do estado são sistematizadas por uma Assessoria Especial de Assuntos Internacionais, o que corroborou para a criação de um Sistema Paulista de Promoção Internacional (TAVARES, 2014).

A alternância de poder, fator decisivo no alinhamento ou não dos governos subnacionais na esfera internacional (FROIO, 2015), trouxe alguns contratempos para a contínua estruturação da Paradiplomacia estadual. Para Tavares (2014), foi durante o governo de Mario Covas, especificamente em 1995, que a agenda da Assessoria foi congelada, voltando à tona apenas na gestão de Geraldo Alckimin, em 2003. Sob caráter de uma Unidade de Assessoramento em Assuntos Internacionais, os assuntos internacionais do estado passaram a fazer parte da Casa Civil. Naquele momento, a Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade (Investe SP), vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia, foi instituída com a intenção operacionalizar uma nova metodologia de inserção internacional (TAVARES, 2014).

Desde o princípio das primeiras ações internacionais do estado, o Governo Federal trabalhou em prol de estratégias que levassem em conta a realidade da localidade, o que facilitou as negociações com organismos estrangeiros, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BIRD), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e, em alguma medida, no Mercosul (MARIANO, 2002). Como em um processo de *spillover* (desdobramento), “os acordos e compromissos assumidos internacionalmente [pelos governos nacionais] necessitam de apoio interno para serem efetivamente implantados” (MARIANO, 2002, p. 96).

Froio (2015) apurou que, obtendo o posicionamento geográfico como ponto de referência, o nível de atuação internacional das regiões do país é discrepante. “O Sudeste foi a região que considerou a área internacional mais relevante e a região Sul foi apontada com atuação internacional mediana” (FROIO, 2015, p. 140), havendo uma política definida para lidar com as relações internacionais em seus respectivos estados. Em geral, a atuação internacional de seus estados é considerada alta. No Sudeste, 52% dos entrevistados afirmam que os estados da região têm uma estratégia definida para projetar-se, enquanto que o Sul sinaliza 31,8% das estimativas (FROIO, 2015).

1.3.3 – Qual o lugar da periferia no debate da Paradiplomacia?

Em relação à região Norte, para 50% dos entrevistados por Froio (2015, p. 107), apontam existir uma baixa atuação externa dos estados nortistas. Isso implica que a região Norte “apresentou baixo percentual de qualidade em sua estrutura institucional, apenas 16% assinalaram a existência de uma estrutura satisfatória” (FROIO, 2015, p. 108) para lidar com os assuntos internacionais. Os percentuais na região Nordeste também foram desanimadores. De acordo com Froio (2015, p. 107), “5,6% dos respondentes consideram a atuação internacional dos estados nordestinos como alta, ao contrário que 51,8% argumentou que é baixa”. Além disso, “59% indicou a inexistência de uma política definida de relações internacionais nos estados” (FROIO, 2015, p.108).

Os esforços destas regiões na execução das atividades internacionais fazem parte de um processo de subversão da realidade imposta. Dessa forma, a inserção dos respectivos governos subnacionais tomou diferentes moldes. Os estados e municípios nordestinos, por exemplo, “deixam de ser menos receptores passivos de cooperação e passam a desenvolver estratégias mais ativas de cooperação e captação de recursos, chegando mesmo a oferecer cooperação técnica” (SALOMÓN, 2008, p. 158). Por conta das assimetrias, o ‘pensar internacional’

(GOMES FILHO, 2011) passou a fazer parte das agendas dos governos das localidades periféricas do país, fazendo das atividades paradiplomáticas um evento único (MATSUMOTO, 2011) e heterogêneo (BARRETO, 2005).

Em termos de IDHM, os estados da região Norte estão localizados a partir da décima segunda posição (12º) no Atlas Brasil (2020) com o Amapá apontando 0,708, enquanto Roraima vem em décimo terceiro (13º) (0,707) e Tocantins está em seguida (0,699). O Amazonas encontra-se em décimo oitavo lugar, entre Rio Grande do Norte e Ceará, marcando 0,674. O Nordeste ocupa um dos piores resultados. Estados como Rio Grande do Norte (0,684), Ceará (0,682), Pernambuco (0,673), Bahia (0,660), Paraíba (0,658) e Maranhão (0,639) estão nas últimas posições do mapa do IBGE (ATLAS BRASIL, 2020).

Com relação aos estudos das ações internacionais dos governos subnacionais do Norte, as unidades subnacionais da Amazônia, com ênfase para o Estado de Roraima, tem conquistado um espaço representativo. Conforme Gomes Filho e Vaz (2008), as localidades tem a fronteira com outros estados nacionais, como França (Guiana Francesa), Guiana, Suriname, Colômbia e Venezuela como prospectora fundamental nas relações internacionais. A Paradiplomacia Fronteiriça tem “procurado ativar o intercâmbio com seus vizinhos forâneos, no sentido de estabelecerem vínculos comerciais e a identificação de temas de interesse comum, com vistas ao desenvolvimento de programa de cooperação fronteiriça” (GOMES FILHO; VAZ, 2008, p. 159).

Diferente da Paradiplomacia Fronteiriça dos entes federados do sul do país, os quais tiveram historicamente um cenário econômico favorável e de inserção no desenvolvimento nacional e até no Mercosul, os Estados da Amazônia brasileira vem tentando quebrar esse paradigma ao projetarem-se estrategicamente (GOMES FILHO; VAZ, 2008; GOMES FILHO, 2011).

Roraima, por exemplo, estabeleceu um plano internacional com a Venezuela e Guiana, assim como Amazonas e Amapá estabeleceram contato com Suriname e Guiana Francesa para a construção de uma rodovia perimetral que liga as capitais de Boa Vista, Georgetown, Paramaribo, Caiena e Macapá. O Projeto Arco Norte “[abriu] uma alternativa de novos mercados para produtos agrícolas e manufaturados, (...) [servindo] como porta de saída para o Mercado Comum do Caribe (Caricom), mercado europeu, entre outros, através dos portos marítimos de Georgetown e de Caiena” (GOMES FILHO; VAZ, 2008).

Vale sublinhar que essas e outras ações internacionais, por parte do Estado de Roraima, por exemplo, são estruturadas pela Secretaria Extraordinária de Relações Institucionais com Países Fronteiriços (SERI) (GOMES FILHO; VAZ, 2008). No Amapá, órgãos voltados para as relações internacionais foram criados e extintos de acordo com a alternância de poder governamental. Durante a administração de Waldez Góes (2003-2015) que o estado passou a ter um projeto de inserção internacional estratégico com um Departamento de Relações Internacionais (DRI) (GOMES FILHO, 2011). No passado, a projeção do estado durante a administração de João Capiberibe (1995-2002) se desenrolava pontualmente, “de maneira direta, com seus próprios meios e recursos” (GOMES FILHO, 2011, p. 110).

Quando se fala em integração regional, a interlocução da região Norte na arena internacional não foi imediata, assim como no Sul do país. Existiu “uma série de deficiências a serem suplantadas em relação aos Estados sulistas, tais como: infraestruturas básicas, recursos materiais e financeiros, recursos humanos qualificados, dentre outras” (GOMES FILHO; VAZ, 2008, p. 162), o que dificultou a incorporação de fato dos governos subnacionais no Conesul e Mercosul, por exemplo. Atualmente, esse cenário tem modificado. Estados nortistas estão cada vez mais empenhados na construção de uma Paradiplomacia ambiental, contribuindo para a governança global sobre florestas (ABDALA, 2007).

Quanto aos estados nordestinos, foco dessa análise, apesar de fazerem parte da mesma região e serem próximos geograficamente, a institucionalização da Paradiplomacia em determinados entes federados é diferente. Trata-se de uma região que compõe quase metade de toda pobreza no Brasil, que se contra no valor de 47,9%, e possui menos de um terço da população nacional (27,3%) (CESAR, 2020). Além de ser uma região marcada internamente por uma estrutura de pensamento aristocrático, na qual a elite predominante se insere em tradicionalismos econômicos (MEDEIROS, 2006), principalmente quando se fala em projeção internacional.

À princípio, alguns estados ainda são “marginais e pouco articulados” (MEDEIROS, 2006) quando o assunto é relações internacionais. O próprio sistema internacional não leva em conta determinados espaços na instituição de um programa integrador de fato eficiente, isolando-os. Isso implica o uso de um referencial específico para cada situação ao analisa-los.

Veja, o Estado do Ceará foi o pioneiro em articular-se internacionalmente. Esse comportamento se deu por conta da recessão econômica e endividamento que o ente federado passou durante a transição da década de 1980 para 1990 (MAIA; FARIAS, 2006). É tanto que

o estado instituiu um dos órgãos específicos na área mais antigos do país, em 1995, que foi a Assessoria de Assuntos Internacionais no Gabinete do Governador (MAIA, 2000).

A fim de romper com as políticas tradicionais e o coronelismo na região, o Plano de Mudanças do Estado, instaurado na década de 1987-1991, dispôs das relações internacionais como um eixo essencial para o desenvolvimento do Ceará (MAIA; FARIAS, 2006). Nesse momento, projetos de financiamento foram articulados com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD) e o Banco Alemão de Fomento (KfW) para a promoção de infraestrutura e melhorias na vida da população campesina e urbana. Esse processo resultou em uma forte atração de empresas estrangeiras no Ceará e na expansão do setor de exportações, tendo em vista o acesso portuário no litoral cearense (MAIA, 2000). Atualmente, o órgão responsável pelas relações internacionais do estado foi realocado para a Casa Civil.

A prática das relações internacionais no Estado da Bahia tomou grande impulso através de um plano estratégico de governo estadual desde a década de 1989, o que levou suas ações serem coordenadas por uma Assessoria Internacional no Gabinete do Governador (AMORIM, 2019)¹³. De acordo com a Constituição Estadual da Bahia, promulgada em 1989, é de competência do governador “contrair empréstimos externos ou internos e fazer operações ou acordos externos de qualquer natureza, após a autorização da Assembleia Legislativa, observada a Constituição Federal” (Art. 105, inciso XVII). Destaca-se, também, a criação em 2005 de uma Secretaria de Relações Internacionais na capital do estado, Salvador.

Em Pernambuco, as ações são coordenadas pela Secretaria de Governo (SeGov) e Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDEC) (SIQUEIRA, 2012). Em função da SeGov, Siqueira (2012) dispõe que a articulação nacional e internacional, bem como o gerenciamento das Parcerias Público Privadas (PPPs) são planejadas e supervisionadas; ao passo que os programas de captação de investimentos e projetos estrangeiros, promoção de exportações e apoio do setor empresarial ficam sob responsabilidade da SDEC, em participação da Agência de Desenvolvimento Econômico do Estado de Pernambuco (AD Diper).

Em uma dialética centro-periferia, Medeiros (2006) observa que Bahia e Pernambuco, apesar de possuídores de um alto nível de produção de bens com baixo valor agregado (*commodities*), têm construído medidas internas para se introduzir no Mercosul, por exemplo.

¹³ Em maio de 2011, a Assessoria Internacional do Gabinete do Governador foi substituída pela Secretaria Extraordinária de Relações Internacionais (SERINTER), mas o órgão não perdurou por tanto tempo. Como forma de conter os gastos, a SERINTER foi extinta, dando retorno às atividades internacionais sob função do gabinete do então governador Jacques Wagner (AMORIM, 2019).

Mesmo que sem a ajuda interna de uma comissão voltada para a integração regional mercosulina, como na região Sul e Sudeste do país, as Federações das Industrias dos Estados (FIEPE em Pernambuco e FIEB na Bahia) trabalham como prospectores internacionais a nível estadual com alguns países do Cone Sul, como Argentina (MEDEIROS, 2006). É possível observar que:

a presença do Mercosul como destinatário para bens produzidos pode ser considerada em expansão tendo em vista que as exportações pernambucanas para com esse destino cresceram 29,69% e as baianas 103,7% entre os anos de 2000 e 2005. Quando comparados com a média nacional (15,24%) e com a média dos demais estados analisados (Rio Grande do Sul – 20,60% e São Paulo – 4,54%), é possível inferir que o Mercosul, em termos relativos, vem ampliando sua participação dentro do contexto nordestino. Embora, quando relacionado com a média nacional absoluta, a presença desses estados nas exportações totais para a integração seja consideravelmente menor que os demais estados, ainda assim é possível observar que os mesmos vêm ampliando consideravelmente suas presenças dentro do contexto absoluto provocado pela integração mercosulina (MEDEIROS, 2006, p. 60).

De antemão, é no âmbito das municipalidades, segundo Santos, Leite e Costa (2019), que a inserção em projetos de organizações intergovernamentais como as redes de governos locais, a exemplo da Rede de Mercocidades do Mercosul tem proporcionado um novo momento para o Nordeste brasileiro. Para os autores, trata-se de uma lógica onde governos subnacionais se unem, em geral, por identificarem-se com os mesmos problemas diários. Cidades como Camaçari, Salvador, Vitória da Conquista, Fortaleza e Jaboatão dos Guararapes, Recife e Mossoró firmaram contato com outras urbes da América do Sul (SANTOS; LEITE; COSTA, 2019).

Contudo, é preciso ressaltar que o funcionamento paradiplomático das unidades federativas nordestinas apresentam mais particularidades do que se imagina. À proporção que Bahia, Pernambuco e Ceará possuem órgãos específicos para lidar com os assuntos internacionais, fala-se aqui de estados dentro de uma região menos desenvolvida que, ainda sim, são dotados de condições estruturais superiores aos outros da região. São fatores que acabam ajudando a explicar a maior projeção e atuação no cenário internacional. Outros Estados como o da Paraíba, por exemplo, não são dotados de tal estrutura. Para além disso, percebe-se que alguns espaços, como o Maranhão, possuem devida instância articuladora, mas não tem força suficiente para projetar-se internacionalmente. A região Nordeste configura-se em uma gama de ambientes periféricos dentro da periferia, explicado a seguir.

Considerada a 12^a (décima segunda) unidade federada no ranking de pessoas que sobrevivem em condição de pobreza, segundo a Síntese de Indicadores Sociais de 2019 do IBGE¹⁴, a Paraíba tem apresentado um ritmo lento, porém crescente, no que concerne a prática de relações internacionais. De acordo com informações colhidas¹⁵ no período de 2011 até 2019, gestão do ex-governador Ricardo Vieira Coutinho, a prática internacional do Estado da Paraíba ocorreu de maneira isolada. Isto significa que os esforços paradiplomáticos do estado surgem a partir de três prerrogativas: a) atuação internacional descentralizada; b) altamente personalista; e, além do mais, c) sem planejamento definido na área (FROIO; BATISTA, 2020).

Segundo Froio e Batista (2020), sem a presença de uma unidade específica para lidar com os assuntos internacionais (assessorias/secretarias), o andamento dos projetos internacionais que o estado se engajou nesse período ficaram na incumbência das Secretarias e órgãos existentes. Além de exercerem suas tarefas oficiais, Secretarias do Estado da Paraíba, como as de Desenvolvimento da Agropecuária e de Pesca (SEDAP), de Turismo e Desenvolvimento Econômico da Paraíba (SETDE), de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento do Semiárido (SEAFDS), desempenham ações paradiplomáticas. Esse aspecto leva ao estrangulamento dos órgãos referidos, uma vez que o corpo técnico e de recursos humanos que executaram as atividades internacionais do estado encontraram-se esgotados.

Em consequência disso, órgãos específicos foram instituídos de forma subordinada às secretarias existentes, a fim de gerenciar os projetos internacionais que o estado se envolveu durante a gestão de Ricardo Coutinho. A fundação do Núcleo de Atração de Investimentos (NAI) em 2011 foi uma das alternativas encontradas pelo ex-Secretário Executivo de Desenvolvimento, Indústria e Comércio, Marcos Procópio, para a captação de recursos financeiros.

Composto apenas por 03 funcionários, o trabalho do NAI consistiu na criação de estratégias para desenvolver as capacidades tecnológicas do estado, tais como: consultorias técnicas para facilitar a interlocução com os bancos internacionais em que o estado estabelecia contato financeiro. Para além do BIRD, o auxílio do NAI fez com que acordos com novos

¹⁴ CARMEN, Nery. Extrema pobreza atinge 13,5 milhões de pessoas e chega ao maior nível em sete anos. Disponível em: < <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25882-extrema-pobreza-atinge-13-5-milhoes-de-pessoas-e-chega-ao-maior-nivel-em-7-anos> >. Acesso: 20 de julho de 2020.

¹⁵ Mapeamento feito pela autora deste trabalho e a Professora Dra. Liliana Ramalho Froio sob financiamento do CNPq.

parceiros fossem tramitados, a exemplo do Banco de Desenvolvimento Chinês (CBD) e empresas da União Europeia. Por parte de um sistema de rotação de gestão, o NAI foi destituído em 2014 (BATISTA; 2019; FROIO; BATISTA, 2020).

Órgãos, também secundários às secretarias, como os da Gestão Unificada, em específico a Empresa de Assistência Técnica de Extensão (EMATER), concentraram-se no fortalecimento técnico para a expansão de programas de desenvolvimento sustentável da agricultura e pesca, sob financiamento da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO); e a Empresa Paraibana de Turismo S/A (PBTur), coordenou ações em feiras internacionais voltadas para a atração de turistas na região (BATISTA, 2019; FROIO; BATISTA, 2020). Para facilitar determinadas ações, a Companhia de Desenvolvimento da Paraíba (CINEP) criou em 2019 um Departamento de Atração de Investimentos e Relações Internacionais (FROIO; BATISTA, 2020).

Grande parte dos entraves que o estado enfrentou para se internacionalizar também eram impostos pelo Governo Federal. Mesmo com a existência de órgãos coordenativos por parte do MRE e da SRI, como mencionado anteriormente, a presença da União para auxiliar a região paraibana foi quase nula (FROIO; BATISTA, 2020). “Desde a criação das ações, passando pela organização de táticas logísticas, implementação e custos financeiros, tudo era de responsabilidade do estado”, afirmou Marcos Procópio (BATISTA, 2019, p. 112).

O fomento das ações internacionais do Estado da Paraíba partiu única e exclusivamente da necessidade do ex-governador em internacionalizar a região e utilizar dessa tática como forma de angariar desenvolvimento socioeconômico (BATISTA, 2019; FROIO; BATISTA, 2020). “Vlaminck Saraiva (Gestão Unificada/EMATER) informou ainda que o governador sempre estava por perto, dando suporte e autonomia para que o financiamento externo pudesse chegar até a Paraíba” (FROIO; BATISTA, 2020, p. 18).

De toda forma, a entrada de organismos internacionais na região se deu por meio de brechas. Ora pelo contato direto dos líderes dos órgãos estaduais com estes, atribuindo um perfil descentralizador, ora pelo interesse dos interlocutores estrangeiros em consolidarem suas práticas em diversos ambientes do país. Considerando este panorama, tanto a situação personalista, quanto descentralizadora da Paradiplomacia paraibana é posta em xeque em detrimento da ausência de equipes de funcionários preparados (e especialistas em Relações Internacionais) capazes de projetar uma imagem positiva do estado no exterior (BATISTA, 2019; FROIO; BATISTA, 2020). Esse fator, segundo as autoras, dificultava a comunicação

interna entre as Secretarias e, até mesmo, com os órgãos estrangeiros (FROIO; BATISTA, 2020).

A Paradiplomacia maranhense ainda é um mistério a ser desvendado. Não existem trabalhos científicos específicos sobre a estrutura paradiplomática da região. As informações, até então, são recolhidas em bases de dados online no *site* do governo e por meio de notícias nos meios de comunicação. O que se observa é que, ao ocupar um IDHM no vigésimo terceiro lugar (23º) no *ranking* do Atlas de Desenvolvimento, o estado tem pouca força tanto no âmbito nacional, como internacional.

De qualquer modo, os contatos internacionais entre o Maranhão e outras nações são estabelecidos pela Secretaria de Relações Institucionais (SRI). Sem muitas informações sobre o organograma do órgão, existe uma subseção denominada para assuntos de Paradiplomacia em sua plataforma digital. Das três notícias postadas, uma delas enfatiza o apoio que o Governo da Bahia tem fornecido ao Maranhão na aplicação de uma gestão paradiplomática mais bem preparada. Segundo a procuradora chefe do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento da PGE-BA, Alzemerri Martins Ribeiro de Britto, a iniciativa “surgiu de um entusiasmo pelo tema das relações internacionais com outros países, fruto de uma necessidade que temos da cooperação e da angústia de não estarmos preparados para isso. A advocacia pública não discute esse tema, por exemplo” (PGE MARANHÃO, 2020)¹⁶.

O incentivo à formação de fóruns, consórcios e pactos regionais têm sido considerado umas das alternativas capazes de garantir a implementação de políticas públicas desenvolvimentistas, conferindo-lhes autonomia. Esse comportamento serve como um meio de estimular a cooperação tanto entre os governos estaduais brasileiros, quanto com organismos internacionais. Significa tornar esses espaços periféricos capazes de superar burocracias políticas e as desigualdades econômicas através do fortalecimento da atração de investimentos, setor de exportação e do espaço geográfico, além do compartilhamento de conhecimento científico e criação de fundos financeiros.

Segundo Linhares, Cunha e Ferreira (2012), esses arranjos ressaltam alguns aspectos, como:

Em primeiro lugar, a diversificação nas preferências dos cidadãos, do lado da demanda, e o constante desenvolvimento tecnológico, do lado da oferta,

¹⁶ PGE MARANHÃO. PGEs da Bahia e Maranhão debatem paradiplomacia nos entes públicos. Disponível em: <https://www.pge.ma.gov.br/2018/10/08/pges-da-bahia-e-maranhao-debtem-paradiplomacia-nos-entes-publicos/>. Acesso em: 10 de dez. de 2021.

produzem crescente complexificação na prestação de serviços públicos e requerem constantemente a adoção de novas institucionalidades destinadas à sua provisão, em detrimento dos arranjos anteriormente consolidados. Em segundo lugar, o crescimento no número de entes federados adiciona permanentemente novos atores ao processo de negociação, demandando atualização do pacto federativo sobre novas bases (LINHARES; CUNHA; FERREIRA, p. 37, 2012).

A partir do dia 6 de abril de 2005, a Lei dos Consórcios Públicos (nº 11.107) tem representado um novo momento para a agenda pública do Estado brasileiro. Como forma de lidar com a natureza centralizadora da Constituição de 1988, além de servir para amenizar as possíveis disputas de recursos financeiros entre as unidades federadas, se diz respeito à um conjunto de condutas horizontais (CLEMENTINO, 2019). De forma ‘proativa’ e ‘sinérgica’ (CLEMENTINO, 2019), estados nortistas e nordestinos compõem essa nova conjuntura.

Na região Norte, este compromisso foi introduzido a partir de 2015 pelos Governadores do Goiás, Distrito Federal, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Tocantins, durante o 1º Fórum de Governadores do Brasil Central. Sob nomenclatura de Consórcio Interestadual do Desenvolvimento do Brasil (BrC)¹⁷. Posteriormente, os Estados de Rondônia e Maranhão¹⁸ passaram a fazer parte da associação pública. No Nordeste, o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (Consórcio Nordeste) organizou-se em 2019¹⁹. Estados do Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe firmaram acordo.

1.3.4 – *Panorama geral*

A crescente atuação de governos subnacionais periféricos é evidente. Estados e municípios têm se esforçado para atenuar suas fragilidades socioeconômicas. Acontece que o tornar-se um ator paradiplomático necessita de um contexto propício, no qual os governos subnacionais sejam capacitados institucional e economicamente para tal ação. O *modus operandi* das entidades federadas no Brasil não é o mesmo. Por conta disso, o estudo da Paradiplomacia é extremamente desafiador e pontual.

¹⁷ Para mais informações sobre as atividades do consórcio, consultar: <<https://senadorconfucio.com.br/consorcio-brasil-central-quatro-anos/>>.

¹⁸ De acordo com Araújo e Santos (2009), até a criação da Sudene, em 1950, o Estado do Maranhão não era reconhecido como parte da região Nordeste pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), caracterizando-o como “Meio-Norte”. A entrada do estado no BrC, caso observada por este ângulo, resulta um processo de relações e pertencimento em ambos os lados.

¹⁹ Para mais informações sobre as atividades do consórcio, consultar: <<http://www.consorcionordeste-ne.com.br/>>.

Quando se trata do funcionamento paradiplomático das regiões nordestinas, por exemplo, esse percurso é bem mais particular. Conforme os Estados da Bahia, Pernambuco e Ceará – sendo este último um dos principais casos da Paradiplomacia brasileira, de acordo com Maia (2000; 2012) –, possuem estruturas essenciais para lidar com os assuntos de relações internacionais, outras localidades dentro da região não possuem determinada ordenação. Este fator é vital para observar como atores não instruídos concretizam operações paradiplomáticas de maneira isolada.

Nesse momento, a Paradiplomacia periférica é definida, por Froio e Batista (2020, p.9), como “a forma de atuação internacional de governos subnacionais periféricos dos países, que pode ser caracterizada muitas vezes por interesses e/ou capacidades distintas dos governos subnacionais mais desenvolvidos”. A caracterização de espaços periféricos é manifestada por meio do “isolamento geográfico, ausência de lideranças, instituições precárias, incapacidade de conceber um modelo de autodesenvolvimento e fraca articulação produtiva do território, incluindo cadeias de valor que transcendem as fronteiras entre os países” (JUSTE; ODDONE, 2020 *apud* ÁLVAREZ; OVANDO, 2022, p. 7).

Embora sejam considerados potencialmente dispostos a desenvolverem novos moldes para projetarem-se internacionalmente, a Paradiplomacia na periferia não é uma constante na realidade de certos governos. A prática das relações internacionais por governos subnacionais periféricos é padronizada pelo fenômeno *stop and go*. Como explanado por Vigevani (2006; 2007), as ações internacionais são organizadas a depender de momentos propícios e do entusiasmo de seus líderes locais. Com o passar do tempo e da ausência das capacidades propícias para o engajamento paradiplomático, governos subnacionais põem em hiato projetos de cooperação internacional e, podem até, destituírem unidades articuladoras necessárias para o desenvolvimento das ações. Uma condicionante que potencializa esses episódios é a alternância de poder, tendo em vista que a rotação de partidos políticos pode causar a descontinuidade de atividades realizadas pelos governos anteriores.

Isso faz com que se questione “o que realmente é um ente subnacional ativo ou passivo nas relações internacionais?”. Ao desenvolver seus estudos sobre a internacionalização das cidades, Soldatos (1996) passou a definir as cidades-atores dessa forma. Para ele, ser “ativo” na arena internacional significou uma fusão entre autonomia e dinamicidade em assuntos de política externa. Essas cidades são compostas por um arranjo tecnológico e de infraestrutura que facilitam sua integração em redes de comércio, comunicação com interlocutores multilaterais e estrangeiros. Fala-se, aqui, de localidades que além de possuírem órgãos

voltados para a área de relações internacionais, são palco da abertura de sedes de multinacionais. São cidades que possuem condições indispensáveis de uma economia avançada, com transportes, instituições, meios de comunicações, produtoras de bens e de conhecimento (SOLDATOS, 1996). A cidade de São Paulo, no Sudeste do país, e Recife, no Nordeste podem ser consideradas ativas.

Por outro lado, uma internacionalização “passiva” significou a inexistência de estratégias voltadas para a construção de um panorama internacional. Normalmente, as atividades internacionais nesses ambientes podem até ocorrerem, mas não há um plano de ação internacional (SOLDATOS, 1996). Uberlândia, no Sudeste, e João Pessoa, no Nordeste, podem ser qualificadas como cidades passivas. Para Rodrigues (2021) a passividade vem de atores que não possuem intenção de criar uma política externa local, necessitando duas considerações sobre o tema:

Há cidades que se internacionalizam pelas suas características geográficas, por seu perfil econômico e de outros fatores relacionados ao seu tamanho, localização, produção, PIB e atrativos turísticos. Vimos que as cidades globais possuem esses aspectos, mas isso também se aplica a algumas cidades grandes e médias.

Há as que não dispõem de agentes públicos e estrutura paradiplomática ou não têm pessoal o suficiente para atender as demandas e oportunidades para ações internacionais. Essa carência propicia tão somente ações restritivas e não planejadas às demandas de internacionalização, por isso se pode afirmar que essas cidades atuam por via de uma Paradiplomacia passiva. Em tais casos não existem uma política externa de cidades, uma vez que não há estrutura, não formulação, muito menos nenhuma estratégia que conduza a essa possibilidade (RODRIGUES, 2021, p. 77-78).

Independentemente dessa conceitualização ser referente ao exercício de cidades no âmbito internacional, os estados, em geral, também podem ser considerados como “passivos” e “ativos” internacionalmente. É de salientar que o comportamento dos mesmos não será o mesmo que as cidades, uma vez que a organização de um corpo estatal demanda mais tempo e procedimentos técnicos mais abrangentes. São diversos ambientes dentro de um só espaço. Em análise os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul (do centro), e Pernambuco, Ceará e Bahia (da periferia) podem ser considerados entes ativos no cenário internacional.

O que garante esta compreensão é a atuação dos líderes e gestores políticos locais. Quando se trata de Paradiplomacia, o personalismo político é um ponto chave na construção da política externa de cidades e estados. Esse é um fator decisivo para a inserção de governos subnacionais periféricos no ambiente internacional. Por isso a trajetória (cultural, histórica e

política) destes atores importa, seja por meio de uma “experiência que o político tenha tido antes de assumir o governo local (um intercâmbio quando era estudante, por exemplo), uma formação universitária em Comércio Exterior ou Relações Internacionais, ou uma hipótese correlata” (MATSUMOTO, 2011, p. 112-113).

Observa-se que o ato de se internacionalizar no Brasil parte de lideranças locais. Assim como os primeiros processos paradiplomáticos foram introduzidos na década de 1980, atualmente a prática atua pragmaticamente como uma maneira destes atores terem visibilidade em outros país. Além disso, quanto mais conectado com “o internacional”, prefeitos e governadores têm a possibilidade de firmar bases eleitoreiras mais sólidas nas regiões que residem. Inclinação pelas vantagens, os projetos e as ações internacionais em ambientes periféricos parecem partir da vontade de seus governadores.

Por isso a necessidade de qualificar melhor a Paradiplomacia periférica. Ao invés de observar como territórios desenvolvidos atuam internacionalmente, urge a necessidade de qualificar melhor as condicionantes que fazem a periferia angariar estratégias que modifiquem a realidade imposta. Deste modo, os próximos capítulos consistem em um conjunto de análises sobre projetos internacionais que estados nordestinos têm se engajado com o Banco Mundial, o Programa de Alívio da Pobreza Rural. Trata-se de compreender como a pobreza foi amenizada através de um empenho internacional e, sobretudo, local.

Ao identificar as particularidades de cada projeto internacional, será possível estabelecer um panorama comparativo entre os estados. Seria o desenvolvimento paradiplomático e bem estruturado de estados como Bahia e Ceará um fator essencial na execução destas ações? De que forma localidades que habitam “a periferia da periferia”, como Maranhão e Paraíba, perpetuam tal ação? A escolha desses estados se deu por meio do nível de desenvolvimento e paradiplomático de cada um, tendo Bahia e Ceará como mais bem posicionados em termos de IDHM e, Paraíba e Maranhão que convivem com uma realidade de baixo desenvolvimento.

Considerações parciais

Alguns fatos precisam ser reavaliados no decorrer deste trabalho, como:

1. Através de um marco teórico-conceitual sortido, o pesquisador tem a possibilidade de explorar a Paradiplomacia a partir de diversas lentes. Acontece que existe um imbróglio no debate conceitual sobre a Paradiplomacia. Grande parte do que é considerado como uma alternativa oficial de conceitualizar o fenômeno perpassa por uma noção ainda

- voltada na imagem do Estado. Isso decorre de dois fatos: dificuldade de quebra com o paradigma centralizador das Relações Internacionais, onde o Estado Nação serve de ponto central das análises; e, por falta de um reconhecimento jurídico em algumas localidades pelo mundo;
2. Apesar de governos subnacionais utilizarem métodos de desenvolvimento por via de um diálogo com interlocutores estrangeiros, a prática ainda não é amparada pelo Direito Público, como é o caso do Brasil. Mais uma vez, este fator é evidenciado por um caráter centralizador na Constituição Federal do Brasil. Apesar desse impasse, as unidades federadas brasileiras realizam acordos de cooperação financeira e técnica, em sua maioria, sob o aval do Senado Federal e Ministério das Relações Exteriores;
 3. A atuação paradiplomática de governos regionais brasileiros é determinada por alguns fatores: a) condições de infraestrutura; b) socioeconômicas; c) políticas; d) institucionais; f) culturais; g) educacionais e, por fim, h) apoio de líderes locais. Ao obter essas métricas de análise da Paradiplomacia brasileira, percebe-se a existência de ambientes diferenciados. Se por um lado, estados providos de tais capacidades conseguem projetar-se, bem como serem procurados por organismos internacionais; no outro lado, estados menos desenvolvidos articulam-se isoladamente, medindo esforços e criando alternativas. Nesse contexto, se consegue observar dois cenários: o centro e a periferia;
 4. Falando da periferia, categorizou-se nesta pesquisa as regiões Norte e Nordeste do país. São espaços que demonstram as mesmas motivações de projeção internacional dos governos regionais mais desenvolvidos, tudo girando em torno de mais autonomia. Ocorre que dentro da periferia brasileira existe indícios de uma sub-periferia, de uma periferia dentro da periferia. De um olhar de baixo para cima, percebe-se que nem todos estados no Nordeste, por exemplo, tem as mesmas habilidades e estrutura de relações internacionais;
 5. De um lado, o pesquisador se debruça sobre ambientes que, mesmo mergulhados em um índice de desenvolvimento baixo, chegam à superfície com um arranjo paradiplomático eficiente. Casos como o da Bahia, Pernambuco e Ceará são basilares nessa compreensão. Enquanto isso, Estados como o do Maranhão apesar de serem assistidos por uma secretaria que lida diretamente com as ações internacionais, não consegue ter a mesma força para desenrolar ações propositivas. Quando se observa um cenário sem estrutura alguma, como na Paraíba, o índice paradiplomático é mais lento ainda. A Paradiplomacia brasileira, sobretudo, da periferia brasileira é assimétrica. E

essa assimetria precisa ser observada a fim de entender como ela é uma condicionante para a execução dos projetos internacionais que estas diversas unidades federativas se engajam;

6. O personalismo político é um ponto chave da Paradiplomacia brasileira. Através desta motivação, estados menos desenvolvidos conseguem, minimamente, obter uma virada de chave nas relações internacionais. Por depender diretamente da ação de líderes locais (governadores e gestores públicos), a alternância de poder pode causar alguns embargos na Paradiplomacia, por exemplo: a) hiato das ações paradiplomáticas; fazendo da Paradiplomacia um movimento descontínuo e pontual; b) fim de uma agenda regional de política externa; c) via de cabo eleitoreiro.

Capítulo 2 – O Programa de Alívio da Pobreza Rural do Banco Mundial no Nordeste brasileiro

A seca tem sido um fator que dificulta o crescimento dos municípios da região Nordeste. Não se trata apenas de um fenômeno climático causado pela falta de chuva por um período indeterminado de tempo, mas, sobretudo, de uma realidade que causa desequilíbrios sociais, econômicos e culturais, levando os tomadores de decisões a buscarem alternativas como forma de sanar tais intempéries na zona rural (CAMPOS; STUDART, 2001).

A desigualdade, a partir do período das grandes guerras (1914-1945), passou a intensificar negativamente o crescimento dos países. À proporção que reduzia o acesso de grupos desfavorecidos à bens públicos, como a educação e saúde, dificultava-se o fomento de suas capacidades individuais, o que gerou, na ótica de Amartya Sen (2000) uma privação de liberdades que reduziu a motivação de trabalho. Isso fez com que famílias de baixa renda tivessem uma propensão marginal maior a consumir em comparação com famílias de alta renda. Os pobres passaram a ser os insolventes. Nas sociedades locais os pobres passaram a ser os endividados, enquanto que no sistema internacional: os países periféricos, dependendo de empréstimos do Fundo Monetário Internacional e do Grupo Banco Mundial (AYLLON, 2006). Nesse sentido, a presença dessas organizações multilaterais e agências internacionais concedendo ajuda aos países periféricos, como os da América Latina, Oceania, África e Caribe, se intensificou, interferindo diretamente no âmbito doméstico desses últimos (MILANI, 2014).

Segundo Pereira (2012), é interessante notar que as diretrizes destas organizações, como é o caso do Banco Mundial, são pautadas por um *mainstream* anglo-americano. Isso significa que a Política Externa norte-americana foi um ponto crucial para cristalizar as atividades destes órgãos internacionais. À princípio o interesse do Banco voltou-se para “reconstruir os países membros afetados pela guerra, bem como [conceder] empréstimos ao longo prazo para o desenvolvimento” (PEREIRA, 2001, p. 81). Deste modo, o *modus operandi* do Banco baseou-se numa retórica em que a desigualdade entre os países do centro e da periferia fosse fator dominante na “extensão das relações capitalistas” e do “mundo livre” (PEREIRA, 2012, p. 137).

De início, existiu certa resistência ao emprestar dinheiro para os países “pouco solventes” e que estavam em desenvolvimento. O Banco Mundial não quis se comprometer com os investidores e empresários de Wall Street, principalmente durante a gestão de seu primeiro presidente, Eugene Black (1949-1962) (PEREIRA, 2001). A própria didática de

distribuição de empréstimos voltados para a melhoria de infraestrutura das localidades periféricas demorou a serem implementadas. O intuito do presidente era centralizar os empréstimos para programas dos países do Norte e ‘mais solventes’, enquanto que os países ‘menos solventes’ tinham um tratamento desigual (PEREIRA, 2012).

Dessa forma, durante a gestão Black, reduzir a pobreza rural e tornar elegível projetos sociais como objetivo principal era algo distante na condução de desenvolvimento do Banco. A ideia era apenas fornecer um sistema produtivo baseado no crescimento econômico (MASON; ASHER, 1973). Apesar disso, o órgão diferenciou-se de agências da ONU, uma vez que a “preferência de Washington para conduzir operações visivelmente políticas era mais por canais bilaterais do que multilaterais” (PEREIRA, 2001, p. 85), o que deu “ao Banco uma oportunidade para que se consolidasse como um ator financeiro fortemente ligado ao mercado de capitais americano, com uma imagem de prestador duro” (PEREIRA, 2001, p. 85).

O que marcou uma virada de chave para o Banco. Foi durante a gestão de Robert McNamara (1968-1981) que o órgão adotou o viés de agência para o desenvolvimento (PEREIRA, 2001). “Pela primeira vez, o escopo da visão de desenvolvimento foi ampliado para além dos critérios puramente econômicos, (...) envolvendo uma transformação no padrão de vida da sociedade como um todo” (RACHED, 2010, p. 48). Em reflexo, McNamara entrou no Banco se perguntando o porquê tantos países necessitados foram negligenciados, destacou Clark (1981). O desafio era compreender como um agente de desenvolvimento poderia utilizar o aporte técnico, além do financeiro, para a melhoria de vida de populações negligenciadas (CLARK, 1981). De acordo com Clark (1981), ao invés de apostar em políticas convencionais voltadas para áreas de infraestrutura, McNamara propôs como foco do Banco Mundial combater a desnutrição, analfabetismo e êxodo rural. Programas para o desenvolvimento rural e da agricultura foram implementados em países pobres da África e América Latina.

Em virtude da intensificação desses fatores, foi a partir das décadas de 1980 e 1990 que um conjunto de financiamentos destas instituições financeiras internacionais no Nordeste brasileiro surgiram, como exemplo o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) do Grupo Banco Mundial. Denominado de Programa de Alívio da Pobreza Rural no Nordeste (*Northeast Rural Poverty Alleviation Program*), o objetivo deste é amenizar os níveis de pobreza rural nos nove (9) estados do território nordestino por meio de iniciativas que incluem as comunidades locais como principais propulsores de execução e solução dos problemas que atingem sua realidade. Trata-se do desenvolvimento da infraestrutura e assessoramento técnico destas localidades através do lançamento de políticas

públicas de cunho social e sustentável, da boa governança e, em suma, da formação do capital social.

O conceito de “rural” utilizado pelo Banco “abrange todo um território ou região e é multidimensional, uma vez que tenta abranger todas as atividades realizadas no meio rural, incluindo agricultura, agronegócio, educação rural, infraestrutura nas cidades, serviços financeiros, desenvolvimento municipal, etc” (WORLD BANK, 2002b, p. 2)²⁰. Em relação ao relatório publicado pelo Banco, a pobreza rural na América Latina é consequência da relação negativa entre desigualdade e crescimento, uma vez que “a reforma agrária não conseguiu reduzir as grandes desigualdades em termos de distribuição de terras, e as políticas favoreceram as grandes fazendas” (WORLD BANK, 2002b, p. 5).

A falta de acesso aos serviços básicos também foi uma questão crucial. Os povos rurais e indígenas foram desfavorecidos de políticas que desenvolvessem seu capital humano. Temas como a educação, saúde e insegurança alimentar aumentaram a vulnerabilidade desses grupos (WORLD BANK, 2002a). Outro aspecto é que as reformas macroeconômicas e a liberalização do comércio dos anos 1990 apenas beneficiaram agricultores voltados para o mercado de exportação. “Em muitos casos, o crescimento não ocorreu ou não foi sustentado o suficiente para ter impacto na pobreza, muito menos na desigualdade” (WORLD BANK, 2002a, p. 7)²¹. Iniciativas para o desenvolvimento rural como estas “não pretendiam, nem afetaram, as barreiras estruturais básicas à equidade e ao crescimento nas comunidades rurais”

²⁰ Na acepção de Paul Cammack (2004, p. 190), “embora o compromisso do Banco com a redução da pobreza seja real, dentro de certos limites, ele está condicionado e secundário a uma meta mais ampla. Seu principal objetivo é a transformação sistemática das relações e instituições sociais no mundo em desenvolvimento, a fim de generalizar e facilitar a polarização e a acumulação capitalista em escala global, e construir a hegemonia especificamente capitalista através da promoção de esquemas legitimadores da participação comunitária e propriedade do país”. Esse e outras interpretações sobre os significados das intenções do Banco em propor “justiça social” em espaços periféricos serão discutidos no capítulo 3 do presente trabalho.

²¹ Alguns preconceitos impedem o contato da população urbana, bem como pesquisadores com a população da zona rural. Robert Chambers (1983) elenca alguns: a) espacialização (urbanização, asfalto e beira de estrada) – a atenção dos governos municipais e estaduais é voltada para estradas principais que ligam as capitais às regiões mais ricas. “Fábricas, lojas, mercados tendem a estar localizados nestas estradas principais” (...) “Até mesmo o desenvolvimento agrícola tem um viés de beira de estrada: em Tamil Nadu (Tailândia), as demonstrações agrícolas de novas sementes e fertilizantes são frequentemente realizadas ao lado das estradas principais; e nos sistemas de irrigação, as estradas seguem canais para que as fazendas vistas sejam as dos *topenders* que recebem mais água e não as dos tailandeses que recebem menos ou nenhuma. Os serviços ao longo das estradas também são melhores” (CHAMBERS, 1983, p.13); b) vieses do projeto – os projetos localizados a uma distância razoável da capital, além de os ministérios e funcionários públicos e privados dão olhos apenas para programas exitosos; c) vieses pessoais – geralmente os beneficiários são a elite rural, como grandes fazendeiros ou líderes religiosos. Grande maioria é masculina e possui bens (terras, carros, maquinário); d) seca – “a maioria da população rural pobre do mundo vive em áreas de marcadas estações tropicais úmidas e secas. (...) a comida é escassa, os preços dos alimentos são altos, o trabalho é árduo e as infecções são predominantes. A desnutrição, a morbidade e a mortalidade aumentam, enquanto o peso corporal diminui” (CHAMBERS, 1983, p. 20); um outro exemplo é o fato de que a população urbana de mais alto calão tem dificuldade de conversar com indivíduos que vivem na zona rural. Muitos oficiais visitantes têm dificuldade de se comunicar com estes. A falta de profissionalização destes grupos mais pobres também se torna um problema na implementação dos programas sociais (CHAMBERS, 1983).

(HOLDCROFT, 1978, p. 19). Em grande medida, os programas de desenvolvimento não funcionavam como uma abordagem de enfrentamento às elites locais.

Dessa forma, o Programa de Alívio da Pobreza faz parte do plano de orçamento participativo (OP) do Banco, onde um projeto de ajuda internacional parte do princípio que a participação ativa do cidadão é fundamental no processo de desenvolvimento local. De acordo com Goldfrank (2012), o orçamento participativo serve como uma ferramenta intercessora onde a população afetada pelos imbrólios da desigualdade “deliberam, debatem e influenciam o futuro da alocação dos recursos” (GOLDFRANK, 2012, p. 5). É uma forma de expandir também processos de boa governança e reduzir a corrupção em determinados projetos, ressalta Goldfrank (2012). Não se trata apenas de uma política pública setorial, engessada, mas um processo difusor e descentralizador. É a contribuição de um ambiente favorável para a expansão de programas sobre ‘governança e modernização da máquina administrativa’ (ALLEGRETTI, 2019).

Vale enfatizar que o esquema do orçamento participativo não é algo exclusivo do Banco Mundial, pelo contrário. Surgiu como um programa governamental para a inovação democrática e de justiça social. O primeiro modelo OP ocorreu em Porto Alegre (RS, Brasil) em 1989 durante a administração da Frente Popular (PT e PCB), servindo de base para a representação da participação coletiva em 353 outros municípios brasileiros e, conseqüentemente, no mundo²² (LÜCHMANN, 2014). Dessa forma, o OP, que era um

²² Sintomer, Herzberg e Röcke (2012, p. 82-83) apontam que na América Latina, por exemplo, “o Orçamento Participativo tem sido um poderoso instrumento de distribuição da riqueza em favor dos pobres. (...) Até certo ponto, a invenção e difusão do OP podem ser vistas como uma dimensão de um processo mais amplo que sacudiu a América Latina, mudando o continente de ditaduras que implementavam políticas neoliberais a democracias cujos novos governos tentaram promover outro tipo de desenvolvimento. No extremo oposto – deixando de lado inúmeras “falsas” experiências – muitos exemplos de orçamento participativo na América Latina constituem essencialmente experiências *topdown*, isto é, direcionadas dos gestores para as bases, e não fundadas na mobilização da sociedade civil. Envolvem quantias limitadas de dinheiro e têm pouco impacto na redistribuição de recursos”. Enquanto isso, na Europa, o processo emancipatório da sociedade foi oposto daquele da América Latina. Espanha e Itália são modelos mais próximos daquilo que foi imposto em Porto Alegre. “Exemplos desses modelos podem ser encontrados na França, Itália, Portugal ou Escandinávia. Na Europa Ocidental, inicialmente, eram os partidos de esquerda, socialdemocratas ou pós-comunistas, os mais envolvidos na disseminação do orçamento participativo” (SINTOMER *et al.*, 2012^a *apud* SINTOMER *et al.*, 2012, p. 86-87). (...) “O ritmo lento que caracterizou o enraizamento do orçamento participativo no continente africano deu-se, em parte, em razão do limitado processo de descentralização, visto, inicialmente, como uma premissa necessária a uma inovação que se desenvolveu principalmente em nível local no resto do mundo. Contudo, o encontro entre as primeiras experiências de orçamento participativo e instituições locais, na África, conta uma história não linear: tais experiências são frequentemente “catalisadoras”, sustentando e, até mesmo, acelerando a eficácia das reformas descentralizadoras. Essas últimas estariam mescladas com fortes princípios de transparência e receptividade (que em muitos países são declarados em reformas administrativas de nível nacional, geralmente como consequência de pressões originárias de doadores internacionais) e, nos melhores casos, podem também apoiar-se em tradições preexistentes de participação dos cidadãos” (SINTOMER *et al.*, 2010 *apud* SINTOMER; HERZBERG; RÖCKE, 2012, p. 89). (...) “A principal limitação apresentada por essas práticas é o fato de basearem-se na “perspectiva dos doadores”, que considera a gestão transparente dos orçamentos um “direito dos doadores” – e está voltada a garantir seus

programa municipal experimental, estendeu-se como prática de organismos internacionais²³, além de ser reconhecido pela Organização das Nações Unidas (ONU) na II Conferência Habitat das Nações Unidas em Istambul no ano de 1996 (GOLDFRANK, 2006).

Compreendido como um movimento pragmático, o OP “foi, portanto, o resultado de uma conjunção de processos – iniciativas do topo da administração para as bases (*top-down*) e outras originadas nas bases em direção à hierarquia administrativa (*bottom-up*)” (SINTOMER; HERZBERG; RÖCKE, 2012, p. 78). Apesar da destituição da agenda petista após as eleições de 2004 em Porto Alegre, o OP já estava tão bem incorporado à sociedade civil, que não foi preciso ser modificado durante as próximas gestões, avalia Sintomer, Herzberg e Röcke (2012).

O modelo de orçamento participativo utilizado pelo Banco é denominado de Desenvolvimento Conduzido pela Comunidade (CDD). A prática resulta no envolvimento de comunidades “realizando um processo de planejamento participativo em nível de aldeia/comunidade/município com a ajuda de facilitadores do [próprio] projeto ou funcionários do governo local, fóruns a nível distrital ou provincial para a tomada de decisões” (WONG, 2012, p. 8). Fala-se aqui de uma abordagem apoiada na visão de desenvolvimento local e comunitário, onde “a) o empoderamento dos pobres e de outros grupos marginalizados; b) capacidade de resposta às demandas dos beneficiários; c) autonomia das instituições locais; d) maior responsabilização descendente e aprimoramento das capacidades locais” (BINSWANGER-MKHIZE, *et al*, 2010, p. 3) são pontos chave. A ideia é também de preparar as comunidades dando assistência técnica “para que estes possam planejar, implementar e gerenciar as atividades” (WONG, 2012, p. 9) de acordo com as necessidades locais de cada projeto.

objetivos formais na relação com a comunidade internacional – mais do que um “direito dos cidadãos”, o que aumentaria o nível geral de democracia. O caminho temido pelos movimentos radicais latino-americanos é, portanto, o que foi amplamente adotado. Ao mesmo tempo, essa natureza mista dos orçamentos participativos africanos pode desempenhar um papel positivo, abrindo novas possibilidades de estratégias de redução da pobreza e consolidando a descentralização através de novos mecanismos contextualizados” (SINTOMER; HERZBERG; RÖCKE, 2012, p. 90).

²³ De acordo com o relatório anual do Banco Mundial publicado em 2008, a aplicação do Orçamento Participativo em Porto Alegre (RS) se fundamentou em responder tais perguntas: a) como melhorar a interface entre o OP e a gestão fiscal municipal?; b) como fortalecer a “qualidade da participação” no OP?; c) como melhorar a capacidade do OP de monitorar a execução orçamentária?; d) como estabelecer um sistema de responsabilidade social mais coerente na cidade, melhorando a articulação entre o OP e os diferentes fóruns participativos?; e, por último, e) quais são os impactos sociais e fiscais do OP? (WORLD BANK, 2008, p. 1). O primeiro passo do programa consistiu em revisar a implementação do plano de investimento dos anos anteriores aos governos da década de 1990 no município. Em seguida, prioridades temáticas foram estabelecidas, como transporte e trânsito, educação, lazer e cultura, saúde e bem-estar social, desenvolvimento econômico e tributação, e organização da cidade, desenvolvimento urbano e ambiental. Para isso, conselheiros e delegados foram eleitos para representarem cada região do município de Porto Alegre, que na época dividia-se em 16 localidades. O terceiro passo priorizou as demandas específicas de investimento. A etapa final, segundo o PT, foi a revisão do estatuto do OP. Nesse estágio, os conselheiros poderiam sugerir alterações e modificações antes do início de novos ciclos (WORLD BANK, 2008, p. 14-15).

Em suma, os pilares para o sucesso da abordagem CDD de acordo com Binswanger-Mkhize (2010, p. 5) são:

- a) Capacitação das comunidades: o empoderamento das comunidades envolve a atribuição de funções, deveres e a autoridade correspondente a elas, fornecendo uma estrutura institucional na qual eles elegem seus funcionários e tomam decisões, atribuindo receitas e outros recursos fiscais às comunidades;
- b) Capacitação dos governos locais: fornecimento de uma estrutura institucional na qual eles elejam seus funcionários, atribuindo receitas e outros recursos fiscais aos governos;
- c) Realinhamento do centro: distribuição de funções e poderes das agências e setores centrais para as comunidades e o governo local, um processo que envolve tanto a desconcentração quanto a devolução, e a mudança do mix de atividades realizadas pelas instituições centrais para que a comunidade local e os governos locais sejam mais envolvidos na prestação direta de serviços e o governo central esteja mais envolvido na definição de políticas e funções de apoio;
- d) Melhoria de responsabilidades: os sistemas de prestação de contas precisam ser alinhados para que a prestação de contas seja para os cidadãos;
- e) Construção de capacidades: a capacitação é necessária não apenas para os participantes das comunidades e do desenvolvimento local, mas também para os outros coprodutores, os setores técnicos, o setor privado e as organizações não-governamentais.

Historicamente, as primeiras expressões de Desenvolvimento Conduzido pela Comunidade revelaram-se na Índia. Durante o período pós-colonial, o país adotou um programa de desenvolvimento comunitário e rural. Ao final da década de 1940 até meados de 1960, Índia, Bangladesh e outros países em desenvolvimento já estavam implementando iniciativas e programas-modelo que faziam avançar os papéis de comunidade, como o Programa de Desenvolvimento Comunitário da Índia ou o Programa de Desenvolvimento Rural Comilla em Bangladesh (BINSWANGER-MKHIZE, *et al*, 2010, p. 11).

Embora as ideias e programas [indianos] tenham sido comprometidos quando os programas foram ampliados (e, ironicamente, burocratizados), o papel das comunidades evoluiu e se ampliou desde a era em que os profissionais de desenvolvimento consultavam as comunidades até a era em que as comunidades participavam de certos aspectos dos programas de desenvolvimento. E, eventualmente, para a época em que as comunidades foram capacitadas para definir e gerenciar os programas por conta própria ou em parceria com o governo local. O Banco Mundial, embora tenha chegado tarde ao empoderamento comunitário, é agora um proponente ativo de transferir o poder, a tomada de decisões e a gestão do desenvolvimento da autoridade central para os níveis locais (BINSWANGER-MKHIZE, *et al*, 2010, p.27-28).

Ao longo do tempo, os objetivos dos programas com foco no CDD modificaram-se. No início da década de 1990 tratava-se de reduzir a pobreza e fornecer infraestrutura adequada para as populações rurais. Nesse período, a maioria dos programas financiados pelo Banco tinham a irrigação e o tratamento de água como principal atividade (BINSWANGER-MKHIZE, *et al*, 2010). Ao final dos anos 1990 e início da década de 2000, o Banco teve como foco a descentralização das localidades rurais, como forma de melhorar a governança local e a coesão social (WHITE; MENON; WADDINGTON, 2018). Segundo White, Menon e Waddington (2018, p. 1), “75% dos programas financiados pelo Banco a partir dos anos 2000 tiveram a descentralização como objetivo final”.

A descentralização das atividades rurais é resultado de dois cenários intelectuais: a) liberal reformista, no qual “o desenvolvimento foi [e ainda é] baseado na mudança não do sistema que produz suas condições socioeconômicas, mas na mudança de posição das mulheres, produtores agrícolas e pobres urbanos dentro do sistema” (VELTMEYER, 1997, p. 306) e b) abordagens alternativas de desenvolvimento que surgiram a partir da década de 1970 “como fonte de empoderamento – constituindo e capacitando os objetos do processo de desenvolvimento como sujeitos ativos, envolvendo-se em todas as fases, incluindo o diagnóstico inicial e a determinação dos programas e necessidade da comunidade” (VELTMEYER, 1997, p. 306).

A combinação dessas abordagens alternativas fundiu-se em um movimento caracterizado pelo:

(i) desenvolvimento como empoderamento, expansão da escolha, realização de um potencial dado a cada ser humano em igual medida; (ii) a necessidade de ir além do Estado e do mercado, as agências de desenvolvimento identificadas no discurso dominante da Descentralização do desenvolvimento, em direção à comunidade, *locus* e agência chave do processo de desenvolvimento; (iii) a participação popular como condição *sine qua non* do processo de desenvolvimento, o desenvolvimento como meta, meio e agência; (iv) as condições necessárias para o desenvolvimento participativo são que seja humano em escala (pequena), local ou comunitário e liderado por povos latino-americanos; (v) que exige tanto a equidade (uma distribuição mais equitativa dos recursos da sociedade, ou seja, a transformação social) quanto a democracia, baseada em uma mudança fundamental na natureza do Estado e sua relação com a sociedade civil (VELTMEYER, 1997, p. 307).

Para Laverack (2001), o empoderamento comunitário é uma das formas organizacionais mais importantes da prática CDD. Na visão do Banco²⁴, o empoderamento é definido como “a capacidade de um grupo ou indivíduo de fazer escolhas efetivas, ou seja, fazer escolhas e depois transformar essas escolhas em ações e resultados desejados” (ALSOP; BERTELSEN; HOLLAND, 2006, p. 10). A liderança (personificação de um líder local para assumir as responsabilidades), estruturas organizacionais (comitês, igrejas, grupos de jovens), mobilização de recursos, bem como a criação de uma consciência crítica para avaliar causas sociais, políticas e econômicas são fundamentais para compor um diálogo emancipatório destes grupos, avalia Laverack (2001). O papel dos agentes externos também é importante no contexto do empoderamento comunitário, como o vínculo com outras comunidades ao redor da localidade, organizações e diversos agentes externos (LAVERACK, 2001).

A capacidade de empoderamento da comunidade é interseccionada por dois fatores: agência e estrutura de oportunidades. Fruto de estudos da teoria social de Giddens (1984), a agência é definida como “capacidade de um ator ou grupo de fazer escolhas intencionais, ou seja, o ator é capaz de prever e escolher opções propositalmente”, afirma Alsop, Beltersen e Holland (2006, p. 10). A depender da estrutura de oportunidades que um conjunto de indivíduos têm, a capacidade de escolher melhores condições de vida acaba por ser uma ação limitada. A estrutura de oportunidades são “aspectos do contexto institucional dentro do qual os atores operam que influenciam sua capacidade de transformar agência em ação” (ALSOP; BERTELSEN; HOLLAND, 2006, p. 10-11).

A mudança da realidade local só é possível através de uma ampliação da estrutura social e das instituições que estão incumbidas por estas motivações. Para isso, Wong (2012) observa que os programas de OP (CDD) têm a possibilidade de trabalhar como propulsores de *inputs* (fundos: empréstimo, contribuições do governo e da comunidade; e assistência técnica: desenho, regras do programa); *outputs* (participação da comunidade nas atividades; infraestrutura de pequena escala: ex. estradas, irrigação, centros de saúde, escolas construídas, de alta qualidade e adaptadas às necessidades da comunidade; atividades geradoras de renda apoiadas; treinamento oferecido às comunidades); o que resulta em soluções intermediárias

²⁴ O ato de empoderar-se e o empoderamento, em geral, pode ser observado diante algumas vertentes. De acordo com Solomon (1976), na teoria de serviço social, por exemplo, fala-se de um “processo pelo qual o assistente social se envolve em um conjunto de atividades com o cliente ou sistema de clientes que visam reduzir a impotência que foi criada por avaliações negativas baseadas na participação de um grupo estigmatizado” (SOLOMON, 1976, p. 29). Para Sadan (1997, p. 144) “o empoderamento é um processo de transição de um estado de impotência para um estado de controle relativo sobre a vida, o destino e o meio ambiente. Essa transição pode se manifestar em uma melhora na capacidade percebida de controle, bem como em uma melhora na capacidade real de controle”.

(construção de capital social: confiança, associação, atividades comunitárias; melhoria de acesso e uso de serviços, como acesso à estradas e rodovias importantes; as comunidades também ganham novas habilidades, corroborando na criação de novos empregos); e de longo prazo (empoderamento comunitário; evolução da governança local; aumento do bem-estar das famílias: consumo, renda e ativos; criação de emprego sustentável; melhores resultados educacionais e de saúde) (WONG, 2012, p. 8).

Diante dessa perspectiva, o Programa de Alívio da Pobreza Rural no Brasil articula-se através do preceito de empoderamento em que “a sociedade civil empoderada tenha a capacidade autônoma de autoexpressão (agência) e a oportunidade de efetivamente e engajar significativamente o Estado (BAIOCCHI, *et al*, 2005 *apud* ALSOP; BERTELSEN; HOLLAND, 2006, p. 47).

Esse programa consolidou-se em 9 (nove) subprojetos, todos ordenados nos respectivos estados da região nordestina do país. No Estado da Paraíba, o Projeto Cooperar faz parte da amplitude do Banco. Enquanto que no Maranhão, denomina-se Prodim, no Ceará, São José e na Bahia, Programa de Combate à Pobreza Rural (Bahia Produtiva). Em outros estados nordestinos, os projetos também são denominados de Programa de Combate à Pobreza Rural, com exceção de Sergipe que se chama de Santa Maria. Cada programa está articulado às Secretarias de Estado, seja a do Desenvolvimento Agrário (CE), como a de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento do Semiárido (PB) e Desenvolvimento e Integração Regional (BA).

A iniciativa abarcou uma concessão de empréstimos financeiros conferidos pelo Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), com o objetivo de:

fornecer a) infraestrutura social e econômica básica, emprego e oportunidades de geração de renda para a população pobre da zona rural; bem como b) descentralizar a alocação de recursos e a tomada de decisões para os níveis locais, apoiando conselhos municipais de base comunitária e associações de beneficiários no planejamento e implementação de investimentos; c) provendo uma rede de segurança para a população durante o período de reforma macroeconômica e ajuste fiscal; e d) alavancando os recursos mobilizados nos níveis comunitário e municipal (WORLD BANK, 2007a, p.2).

Como exposto anteriormente, essa pesquisa delimita-se ao estudo dos programas na Bahia, Ceará e Paraíba. À princípio este capítulo também versaria sobre a execução do programa no Estado do Maranhão, mas por dificuldades em obter informações contundentes e respostas dos funcionários para marcar uma entrevista pela plataforma digital do *Google Meet*, optou-se por excluí-lo dada a falta de informações mínimas. Para isso, as próximas seções serão dedicadas a analisar a estrutura institucional, os mecanismos de ação e o andamento das atividades de cada subprojeto. Esse mapeamento permitirá o acesso a uma discussão mais

aprofundada sobre as capacidades dos estados nordestinos no engajamento de projetos internacionais no próximo capítulo. Os dados coletados para essa fase da pesquisa foram através dos relatórios disponibilizados pelo Banco Mundial e entrevistas semiestruturadas que concedidas à autora.

2.1 – Bahia: Produzir (fase I) e Bahia Produtiva (fase II)

O Estado da Bahia, desde 1993, é um dos mais ativos da região dentro do quadro de programas do Banco Mundial no Nordeste (WORLD BANK, 2016). A Bahia é responsável pelo maior Produto Interno Bruto do setor agropecuário do país, movimentando 70% do seu mercado local por meio desta atividade econômica (FAEB, 2021). Trata-se do estado periférico que mais se destaca em termos econômicos dentro de uma região altamente periférica, como o Nordeste, “representando uma oportunidade tanto para diminuir a pobreza quanto para aumentar o crescimento e desenvolvimento econômico” (ARIAS; CABALLERO, 2015, p. 1).

Como Programa de Combate à Pobreza Rural, a Bahia passou por duas fases, que conforme sua execução tiveram nomenclaturas diferentes. Primeiramente, a partir de 1995, o projeto foi conhecido como: Produzir. Naquele estágio o projeto concentrou-se até 2013 em “tornar-se um dos principais instrumentos do governo estadual para melhorar a inclusão rural, social e econômica, (...) com um financiamento inicial de US\$ 54,35 milhões para integrar áreas estratégicas do Plano Plurianual de Desenvolvimento do Estado da Bahia (2004-2007)²⁵” (WORLD BANK, 2016, s/p).

Para isso, o Prduzir resolveu (WORLD BANK, 2016, s/p):

- 1) Financiar doações de contrapartida à comunidade organizadas para instrumentos em infraestrutura socioeconômica de pequena escala que foram explicitamente alinhadas a melhorias no IDH do estado;

²⁵ Apesar desta legislação ser reverberada desde 2005, a lei só foi instituída a partir de dezembro de 2014. Identificada como Lei nº 13.214, trata-se do estabelecimento “de políticas públicas do Estado da Bahia, constituído por agrupamentos identitários municipais, geralmente contíguos, formado de acordo com critérios sociais, culturais, econômicos e geográficos, reconhecido pela sua população como o espaço historicamente construído ao qual pertencem, com identidade que amplia as possibilidades de coesão social e territorial, conforme disposto no Plano Plurianual do Estado da Bahia” (BAHIA, 2014, art. 1º, § I). De acordo com o artigo nº 4 da Constituição do Estado da Bahia, esse plano objetiva “promover desenvolvimento territorial, democrático sustentável e solidário, através da implantação social da articulação e integração das políticas públicas e ações governamentais visando à melhoria da qualidade de vida da população” (BAHIA, 2014, art. 4º, § I).

- 2) Destinar 40% desse financiamento aos 100 municípios mais pobres do estado (de um total de 417);
- 3) Capacitar as principais partes interessadas estaduais e locais para garantir que os investimentos do projeto fossem complementados e alinhados com outros programas federais e estaduais de redução da pobreza e, por meio da promoção agressiva de parcerias com o Produzir, alavancando financiamento adicional e complementar para atividades semelhantes selecionadas.

Em 2009 o Banco atualizou o financiamento adicionando US\$ 30 milhões ao Produzir. Além de acesso à água, houve a disposição de novos mercados, bem como “a construção da capacidade institucional em conselhos quilombolas e a execução de pequenos investimentos em infraestrutura básica, produção, alfabetização e habitação” (WORLD BANK, 2016, s/p). A execução das atividades foi implementada e coordenada pela Companhia Regional de Ação e Desenvolvimento do Estado da Bahia (CAR)²⁶, órgão público ligado à Secretaria de Desenvolvimento e Integração Regional. Além destas, o Produzir contou com a presença de outras instituições (a nível federal e estadual), como a Agência de Reforma Agrária, Ministério do Desenvolvimento Agrário (segurança alimentar), Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (água), Ministério do Desenvolvimento Social (reservatórios e cisternas), Fundação Nacional do Índio, Fórum de Agricultura Familiar da Bahia, o Conselho Estadual Quilombola, Conselho dos Povos Indígenas e o Programa Vida Melhor, ressalta o relatório do Banco (WORLD BANK, 2016).

Em termos de resultados, observou-se (WORLD BANK, 2016, s/p):

- No total, 258.000 famílias mais pobres da Bahia buscaram e receberam investimentos em projetos. Destas famílias, 206.00 foram beneficiadas com o abastecimento de água e saneamento, tratores, moinhos de farinha e instalações de processamento de frutas;
- 79% dos beneficiários de infraestrutura de água e saneamento relataram melhor saúde; 96% notaram melhor resistência à seca e 58% disseram que a saúde de crianças e idosos era melhor como um fator direto resultado do projeto;
- A oportunidade econômica foi gerada e fortalecida por 785 investimentos produtivos²⁷;

²⁶ A CAR, desde de 1996, trabalha diretamente com dois órgãos internacionais: o Banco Mundial e o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA).

²⁷ Um investimento produtivo é aquele que produz renda complementar a estratégia de sobrevivência diversificada das famílias rurais e não implica necessariamente em emprego em tempo geral (WORLD BANK, 2016, s/p).

- Os subprojetos também melhoraram a geração de renda, mesmo considerando o impacto da seca e a escala modesta da maioria dos investimentos, as atividades produtivas do projeto demonstraram capacidade de aumentar a renda;
- Houve uma alavancagem financeira substancial e uma integração intersetorial. Parcerias de projetos com outros programas federais e estaduais de combate à pobreza (por exemplo, em segurança alimentar, reforma agrária e reservatórios ou cisternas) obtiveram financiamento complementar. Esse financiamento totalizou US\$207 milhões, beneficiou outras 127.000 famílias, das quais 64.000 receberam abastecimento de água;
- Grupos vulneráveis também foram alcançados. Um total de 3.100 famílias indígenas em 18 municípios recebeu 25 investimentos de subprojetos totalizando US\$ 1,4 milhão. Além disso, 844 (31%) de todas as associações beneficiárias eram lideradas por mulheres. Aliás, o projeto ganhou vários prêmios no concurso internacional Voz Mulher do Banco Mundial. Além do mais, foram assinados 142 acordos com 15 territórios de identidade quilombola. Os acordos beneficiaram 12.500 famílias com investimentos cultural e juridicamente adequados, totalizando US\$ 4,5 milhões;
- A melhoria do IDH como resultado direto do Produzir é difícil de medir, mas as evidências sugerem ligações claras. Por exemplo, os resultados de longevidade do IDH aumentaram em 0,680 em 2000 para 0,783 em 2010. O *Institute of Applied Economic Data* mostrou uma melhoria sustentada de infraestrutura de água e saneamento de 2001 a 2009 (de 25% para 55%).

A segunda fase do Programa de Combate à Pobreza Rural no Estado da Bahia determinou-se Projeto Bahia Produtiva (Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável da Bahia). O foco da fase atual se baseia em subprojetos voltados para o mercado por produtores e cooperativas organizadas, além do desenvolvimento territorial (WORLD BANK, 2016). O projeto foi elaborado para ser executado durante um período de 08 anos (2015-2022), com custo total estipulado para US\$ 260 milhões (US\$ 150 milhões por parte do Banco e o restante, US\$ 110 milhões, como contrapartida do Governo do Estado da Bahia) (BAHIA PRODUTIVA, 2017). A contrapartida dos beneficiários é de 20% para os projetos de acesso à água e mercado e 10% de projetos socioambientais, através de uma parceria com os Conselhos Municipais (CMDS) e Conselhos Territoriais (CEDETER). (BAHIA PRODUTIVA, 2021).

Prado e Cerveira (2020) ressaltam que:

para a execução do projeto, a SEI (Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais) da Bahia realizou um estudo para verificar os níveis de pobreza do território baiano, levando em consideração cinco dimensões: educação, saúde, renda, moradia e demografia. As regiões que mais apresentaram um nível crítico em relação às ausências ou carências típicas de precariedade nas condições de vida das populações foram pontuadas para serem priorizadas na atuação do Projeto Bahia Produtiva (PRADO; CERVEIRA, 2020, p. 4)

No total serão 129.250 famílias beneficiárias, sendo “34.250 delas (26,5%) locadas no componente de inclusão produtiva e acesso ao mercado” (BAHIA PRODUTIVA, 2021, p. 13) – incluindo agricultores familiares, famílias assentadas, empreendedores de economia solidária, povos indígenas, comunidades quilombolas e de fundos e fechos de pasto – e “95.000 (73,5%) para o componente de abastecimento de água e saneamento domiciliar” (BAHIA PRODUTIVA, 2021, p. 13).

Os componentes do Bahia Produtiva são (BAHIA PRODUTIVA, 2021, p. 13):

- a) Inclusão produtiva e acesso a mercados;
 - a. Subcomponente 1.1: subprojetos orientados para o mercado e socioambientais;
 - b. Subcomponente 1.2: manejo de riscos agrícolas;
 - c. Subcomponente 1.3: infraestrutura logística para apoiar o acesso a mercados;

De acordo com o Manual Operacional do Bahia Produtiva, a ordem de implementação do componente como um todo: “a) acesso ao financiamento (facilitando o acesso às linhas de crédito, indicação de políticas de financiamento mais justas e orientação da composição da contrapartida do projeto); b) volatilidade de preços e clima; e, por fim, o c) acesso direto ao mercado” (BAHIA PRODUTIVA, 2021, p. 14).

- b) Sistemas de abastecimento de água e saneamento domiciliar;
- c) Desenvolvimento institucional, assistência técnica e gestão do projeto;
 - a. Subcomponente 3.1: assistência técnica para pesquisa e diagnóstico;
 - b. Subcomponente 3.2: treinamento e capacitação;
 - c. Subcomponente 3.3: comunicação;
 - d. Subcomponente 3.4: gestão do projeto;
 - e. Subcomponente 3.5: apoio a governança territorial.

Tabela 1 – Custos por componente e fontes de financiamento (US\$ milhões):

Componente por projeto	Custo/componente	Estado	Beneficiário	BIRD
-------------------------------	-------------------------	---------------	---------------------	-------------

Componente 1: Inclusão produtiva e acesso aos mercados	141,0	88,80	10,7	52,20	20,08%
Componente2: Sistema de abastecimento de água e saneamento domiciliar	63,9	12,70	-	51,20	19,69%
Componente 3: Desenvolvimento institucional, assistência técnica e gestão do projeto	54,7	8,50	-	46,20	17,77%
Comissões de abertura	0,4	-	-	0,4	100%
Financiamento total requerido	260,0			150,0	

Fonte: BAHIA PRODUTIVA, 2021, p. 31 *apud* BIRD, 2021.

Segundo o coordenador da Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional, Fernando Cabral, a execução das atividades dessa nova etapa é exclusiva da Fundação Luís Eduardo Magalhães. Para além dos órgãos públicos (federais e estaduais) supracitados na facilitação das ações do Produzir, a instituição jurídica de direito privado e de sem fins lucrativos é responsável por flexibilizar e operacionalizar a administração desse novo estágio. Conforme o coordenador geral do Bahia Produtiva, Fernando Cabral, a presença de uma organização social como esta tem sido o diferencial do Bahia Produtiva em relação aos outros projetos do Banco nos diversos estados nordestinos e que, inclusive, tem conseguido levar os beneficiários às feiras de mercado internacional. Para o coordenador, “o significado de ter uma grande estrutura ágil que auxilie na gestão e no trato burocrático é o que faz de o Projeto Bahia Produtiva obter a nota 9 nas avaliações do Banco”. Outro fator preponderante é uma equipe treinada e qualificada. O Bahia Produtiva dispõe de mais de 20 funcionários em sua sede principal, na capital Salvador, e de escritórios localizados nos 27 municípios baianos. “O manejo dos subprojetos é orientado por uma vertente ‘de baixo para cima’, onde a comunidade participa na identificação de todos gargalos necessários para o investimento”, ressaltou o coordenador.

É interessante notar que um estudo recente de Prado e Cerveira (2020) que avalia o modelo de gestão técnica do Bahia Produtiva. Exercido pela Assistência Técnica e Extensão

Rural (ATER)²⁸ a partir do componente III (desenvolvimento institucional, assistência técnica e gerenciamento do projeto), esse trabalho consiste em “diagnosticar, assessorar e capacitar equipes técnicas da CAR e organizações sociais, prestar serviços continuados de assistência técnica aos agricultores familiares e suas organizações, [assim como] para o gerenciamento qualificado do projeto” (PRADO; CERVEIRA, 2020, p. 4).

Segundo os autores, Prado e Cerveira (2020):

para a execução das ações previstas no componente III, empresas e instituições foram contratadas, por meio de um processo de Seleção Baseado nas Qualificações do Consultor (SQC), para oferecerem o serviço de ATER tanto para capacitação e suporte técnico dos Agentes Comunitários Rurais (ACRs), a serem contratados pelas organizações produtivas dos agricultores familiares, quanto para o acompanhamento dos subprojetos apoiados pelo Projeto Bahia Produtiva. Em cada um dos 27 Territórios de Identidade da Bahia há apenas uma Instituição contratada para os serviços de ATER para um período de 36 meses. As principais responsabilidades de uma prestadora do serviço de ATER é capacitar os agricultores familiares por meio da assistência técnica e capacitar um Agente Comunitário Local (ACL) para acompanharem o desenvolvimento do projeto. Este ACL, por sua vez, é um jovem com idade entre 16 e 29 anos, minimamente portador do diploma de ensino médio, que será contratado para dedicar-se, exclusivamente, ao atendimento das famílias beneficiadas. As atividades de ATER baseiam-se em I) visitas técnicas; II) encontros comunitários; III) oficinas de formação e acompanhamento dos ACRs e; IV) seminários territoriais de representantes dos beneficiários. No projeto Bahia Produtiva, as visitas técnicas são responsáveis pela orientação da realização de práticas agropecuárias que elevem a produção e produtividade das lavouras e criatórios, assim como pela promoção do manejo sustentável dos recursos naturais com proteção ambiental (PRADO; CERVEIRA, 2020, p. 4-5).

Durante a pesquisa descritiva, Prado e Cerveira (2020) utilizaram dados disponibilizados pela CAR e o aplicaram à métrica de Análise Envoltória de Dados (DEA), através de um *software* (DEA-SOLVER – LV 8.0). Observou-se que das 27 empresas de ATER contratadas pelo Bahia Produtiva, apenas 24 foram analisadas. Na investigação, “08 empresas desempenharam 100% os serviços de ATER de acordo com os inputs e outputs – sendo 06 empresas com alta eficiência e 02 com fraca eficiência, (...) enquanto que 16 empresas são consideradas não eficientes (PRADO; CERVEIRA, 2020, p. 9-12).

A análise destes dados traz complexidade ao nível de preparo técnico que é oferecido para as comunidades rurais da Bahia. Até que ponto um trabalho de sucesso leva qualidade e

²⁸ Prado e Cerveira (2020) apontam que este sistema de ATER é existente no Brasil desde a década de 1940, servindo de base para a modernização da agricultura. Adotado pelo Bahia Produtiva, o serviço propôs identidade técnica aos Agentes Comunitários Locais (ACLs).

aprendizado efetivo para seus beneficiários? Seria o programa de desenvolvimento impulsionado pela comunidade apenas um sistema de mercantilização e asserção do sistema capitalista? Isso reverbera um debate sobre as reais intenções do Banco em relação aos resultados alcançados com o Programa de Alívio da Pobreza Rural que será desenvolvido no próximo capítulo dessa dissertação.

Uma questão que também deve ser considerada é a comunicação do Banco com a equipe do Bahia Produtiva. Consoante Fernando Cabral, o Banco sempre esteve disponível para dúvidas e visitas necessárias. Isso implicou na facilidade de administração dos trâmites com a jurisprudência tanto da organização internacional, como do órgão estadual. Para o coordenador esse processo efetivo não teria acontecido sem a vontade política do governador Rui Costa (PT-BA) que está no mandato desde a renovação de fase para o Bahia Produtiva, 2014. De acordo com coordenador, a autonomia fornecida pelo Estado da Bahia tem sido outro ponto chave na organização do projeto. Isso possibilitou que as equipes locais pudessem viajar para dar e receber treinamentos sem muita burocracia, assim como pudessem comprar maquinário necessário para o desenvolvimento dos municípios baianos.

Os problemas relatados pelo coordenador Fernando Cabral são em relação ao diálogo com as comunidades, uma vez que são populações que não tiveram oportunidade de uma alfabetização adequada. Hora ou outra as associações comunitárias tinham dificuldade de entender a metodologia que o Banco exigia, o que implicou em uma maior assistência dos gestores do Bahia Produtiva. No caso da região da Chapada Diamantina, em específico Piatã, e do Planalto de Vitória da Conquista, medidas afirmativas foram concretizadas para que houvesse maior participação dos produtores rurais de café, segundo Silva (*et al*, 2021). Além da visibilidade para o produto local, o café, através do “estímulo e consolidação do capital social a partir da organização coletiva dos produtores para solicitar o reconhecimento do seu produto ou serviço” (SILVA *et al*, 2021, p. 2242), houve uma melhoria na instrução da sociedade e “na preservação e valorização da biodiversidade local” (SILVA *et al*, 2021, p. 2242).

2.2 – Ceará: Projeto São José

A instituição de políticas públicas para a redução da pobreza rural no Estado do Ceará tem como marco a criação do Plano de Mudanças (1987-1991) no primeiro mandato do ex-governador Tarso Jereissati PSDB-CE (1987-1991). De acordo com Araújo (2003), o cenário era de “injustas relações sociais de trabalho, decorrentes da estrutura encontrada de renda e dos

meios de produção, sobretudo da terra, com seus proprietários favorecidos pelas políticas públicas (inversões de crédito) de incentivo e proteção ao governo”. Além disso, o fluxo migratório da zona rural para urbana tornou-se um problema latente (ARAÚJO, 2003).

Parte do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP) e inspirado no Projeto Solidariedade do México, o Projeto São José (PSJ – I) ergueu-se em 1995, com operacionalização a partir de 1996. Considerado um dos projetos mais exitosos da cadeia do Banco Mundial, o PSJ teve esse cognome como forma de reforçar a crença popular e religiosa de que o Santo Padroeiro São José traria fartura (chuva e alimento) para o sertão do semiárido cearense (ELEUTERIO; BARROS; JÚNIOR, 2019).

Naquele momento, Araújo (2003) observou que o plano de trabalho do São José consistiu no reforço da política estadual da época:

a) política agrícola para a produção de alimentos de matérias-primas para as indústrias; b) incentivo às atividades econômicas que [maximizassem] o aproveitamento dos recursos materiais e humanos locais; c) adoção de políticas fiscais que direcionassem a produção para o atendimento do mercado interno; d) direcionamento de recursos financeiros, linhas de crédito e capacidade de compra do estado para a criação ou consolidação de micro, pequenas e médias empresas nas áreas de indústria, comércio, serviços e artesanato (ARAÚJO, 2003, p. 56)

À princípio, o PSJ I contemplou as necessidades básicas de comunidades com até 7.500 habitantes e foi coordenado pela até então Secretaria do Desenvolvimento Rural. Além disso, 10% do financiamento deveria ser de responsabilidade das famílias integrantes do PSJ (75% Banco Mundial + 15% Estado do Ceará). A contrapartida comunitária foi revertida em mão-de-obra ao invés de um valor monetário, enfatizou Toledo, Tsuzuki e Souza (2008).

Renovado para sua segunda fase em 2002, o PSJ II, acompanhou o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Ceará (1999-2002), ainda sob a alçada de Jereissati (ARAÚJO, 2003). Dessa vez, os investimentos voltaram-se para a infraestrutura e desenvolvimento da agricultura familiar, trazendo “eletrificação do campo, introdução de máquinas na produção agrícola e fornecimento de água” (ELEUTERIO; BARROS; JÚNIOR, 2019, p. 4). De acordo com Khan (*et al*, 2007), os subprojetos selecionados no PSJ II consistiram na elaboração de Projetos Comunitários Produtivos, nos quais as Entidades Representativas (ERBs) – associações comunitárias – submetiam demandas referentes à necessidade local. Todos tinham como objetivo a “orientação para o mercado, com recursos da

contrapartida do governo estadual, dirigido às comunidades rurais pobres, cumprindo as normas e procedimentos indicados no Manual do Projeto” (KHAN, *et al*, 2007, p. 3).

Por conta de problemas técnicos e de atraso por parte do Governo Estadual do Ceará no repasse dos recursos financeiros, o andamento do PSJ II foi prorrogado até o ano de 2005 (KHAN, *et al*, 2007). Totalizando US\$ 49 milhões (contrapartida de US\$ 37 milhões do Banco Mundial e US\$ 12 milhões do Estado do Ceará), a “distribuição dos projetos no período de 2002-2004 consistiu em 75,6% do abastecimento de água, 18,5% da mecanização e, por último, 5,9% de eletrificação” (KHAN, *et al*, 2007, p. 3) das áreas rurais.

A terceira edição, o PSJ III, foi implementada a partir de 2012. Com duração de 07 anos, o PSJ III custou US\$ 300 milhões e contemplou, ao todo, 66 mil famílias (ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ, 2017). Beirando essa magnitude, Tabosa, Costa e Khan (2016) ressaltam que o projeto passou a ser acompanhado por outras entidades públicas, como a Secretaria de Desenvolvimento Agrário (SDA), em parceria com outras 10 Secretarias do Estado, além de Entidades Representativas, como a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATERCE), Superintendência de Obras Hídricas (SOHIDRA) e Companhia de Água e Esgoto do Estado do Ceará (CAGECE) (TABOSA; COSTA; KHAN, 2016).

Através de uma análise quantitativa, Khan (*et al*, 2007) metrificaram os indicadores socioeconômicos dos municípios cearenses contemplados antes e após a implementação do PSJ. Segundo os autores, o financiamento trouxe melhorias para a zona rural. Entre 1998 e 2001, questões como abastecimento de água, mecanização, processos fundiários e eletrificação progrediram. Um intercâmbio de famílias beneficiárias em Cascavel, Itatira e Piquet Carneiro, no Ceará, nas áreas rurais revitalizadas do Projeto Dom Helder Câmara, no Rio Grande do Norte, durante o período de 2014 serviu como compartilhamento de *know-how* para reuso de água cinza. Em 2015 a prática foi repetida, mas com a comunidade do município de Iguatu, também para visitar as famílias potiguar. Esse tipo de ação serviu “de modo a proporcionar uma reflexão [para a comunidade cearense] das ações integradas para melhor compreender a necessidade de conservação do solo, água, flora, fauna e, sobretudo, o destino adequado dos resíduos sólidos nas propriedades rurais no semiárido” (FILHA; ARAÚJO, 2021, p. 6).

Até o PSJ II, o Banco Mundial realizou vários intercâmbios interestaduais com seus projetos inseridos no Brasil. De 06 em 06 meses, gestores de cada estado do país se reuniam para apresentar a execução, processos de inovação e estratégias. A partir do início do PSJ III, Karina Holanda, atual gerente de fortalecimento institucional e gerenciamento de projeto, essa

prática consumou-se. O que ocorre atualmente é o estabelecimento de intercâmbios pontuais. Por exemplo, para as novas tratativas do PSJ, houve um contato convencionado com o Projeto Bahia Produtiva, cujo é pioneiro no acesso de cooperativas rurais ao mercado. A equipe do PSJ visitou as instalações do Bahia Produtiva, assim como consultores técnicos baianos foram para o Ceará para ministrar cursos. O Banco tem disponibilizado consultores de projetos exitosos em assessoramento técnico em Santa Catarina para visitar as instalações do PSJ. E, recentemente, o PSJ também conta com a parceria com o Programa Rural Investe da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (*Food and Agriculture Organization* – FAO).

Em questão de obstáculos, Juvencio (2013) examinou as ações fundiárias do PSJ. A meta de financiar moradias para pessoas em situação de vulnerabilidade na zona rural do Ceará durante o projeto não deu certo. Isso porque os preços dos imóveis estavam voláteis demais. Em relação ao que foi estipulado apenas “664 famílias de trabalhadores rurais em 44 áreas adquiridas através do financiamento de R\$23 mil” (JUVENCIO, 2013, p. 55) foram assentadas. “Evidencia-se ainda a correlação entre valor financiado da terra *versus* valor médio do hectare por município *versus* especulação imobiliária” (JUVENCIO, 2013, p. 56).

Juvencio (2013) exemplifica essa situação com o caso Assentamento Florestas II, em Quixadá, sertão central. As famílias só conseguiram sair do *status* de inadimplentes durante o pagamento da terra financiada pelo projeto por causa de uma intervenção do Movimento Sem Terra (MST). Em conclusão, a autora destaca que a participação do Governo Estadual e Federal foi mínima, configurando-se em “ações marginais” (JUVENCIO, 2013, p.106). De acordo com uma sucessão de entrevistas na comunidade, observou-se que:

o PSJ não atendeu efetivamente à demanda de Reforma Agrária, porque não foi capaz de superar as ações por acesso à terra via desapropriações, apesar de a intervenção das instituições públicas nos assentamentos rurais ter sido proposta a partir de uma visão de desenvolvimento rural sustentável e gerida de ‘forma compartilhada’. Assim, a referência de reforma agrária de mercado adotada pelo Governo do Ceará no caso do PSJ – Ação Fundiária se consolidou como sendo uma ação de distribuição de terra mediante a aceitação de endividamento social e econômico, haja vista que, como veiculada no início de suas ações, objetivava complementar as ações de reforma agrária frente às demandas sociais de acesso à terra por famílias mini fundistas e sem terras. Portanto, conclui-se que o PSJ, como integrante da Política Nacional de Crédito Fundiário, não se efetivou como política pública. Constituiu-se como uma intervenção do Estado para posse e uso da terra, uma vez que as famílias não dispõem de forma integralizada do acesso às políticas públicas para o Campo. Assim, aponta-se como ação pertinente ao PSJ – Ação fundiária a necessidade de promover, com o apoio do governo federal e estadual, especificamente, do Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará (IDACE) e da Secretaria de

Desenvolvimento Agrário do Ceará (SDA), bem como das famílias assentadas, dos movimentos sociais e dos agentes financeiro, maior integração e conhecimento da realidade dos assentamentos, a fim de que as demandas sociais possam ser atendidas com efetividade por projetos, programas e Políticas Públicas (JUVENCIO, 2013, p. 107-108).

Fatores como educação, pobreza alimentar, renda e moradia também persistiram com entraves (KHAN, *et al*, 2007). De acordo com uma pesquisa realizada por Carrick-Hagenbarth (2021), as famílias contempladas apresentavam baixo índice de escolaridade e níveis altos de analfabetismo, o que representou um desafio no estabelecimento de um programa de desenvolvimento impulsionado pela comunidade, principalmente no que cerne ao período da fase II do PSJ. Isso corroborou para o reforço de uma relação estruturalmente verticalizada entre os participantes e dirigentes do projeto. Agricultores menos instruídos passaram facilmente a serem subordinados, defrontando-se com a má vontade de agentes técnicos e empresas privadas em busca de lucro que auxiliavam o PSJ II,

(...) Em alguns casos, as agências técnicas usaram seu poder para tirar proveito das comunidades e forneceram subprojetos e materiais de baixa qualidade. Os participantes precisavam dessas agências técnicas porque precisavam aprender novas habilidades e encontraram obstáculos significativos, ao mesmo tempo em que tinham pouca experiência, conexões sociais ou educação em que pudessem se basear. Consequentemente, os participantes necessitaram de mentoria durante todo o amadurecimento do subprojeto. No entanto, nos estudos de caso apresentados aqui, as comunidades receberam assistência técnica no máximo apenas durante o primeiro ano, embora os subprojetos produtivos levassem vários anos para amadurecer. Juntas, essas falhas no design do projeto geralmente levavam ao fracasso do subprojeto. Um técnico resumiu a situação do projeto maior São José II: ‘No final, a grande maioria desses [sub]projetos falhou. São [sub]projetos de pouco alcance, (...) alguns dos [sub]projetos são praticamente ociosos, a infraestrutura foi construída (...) e nada está funcionando. Isso foi muito ruim para todos nós que trabalhamos com desenvolvimento rural sustentável’ (CARRICK-HAGENBARTH, 2021, p. 215).

Em continuação, Carrick-Hagenbarth (2021, p. 216) argumentou que o PSJ II “focou em indivíduos e resultados e ignorou as diferenças e os processos de poder do grupo e, consequentemente, reproduziu dependências em vez de criar empoderamento”. A sustentabilidade também foi um impasse. Em uma análise documental de abordagem qualitativa, Bastos e Oliveira (2012 *apud* TABOSA; COSTA; KHAN, 2016) observaram que a “dimensão ambiental foi a que menos avançou, enquanto que a social foi a mais atendida. A dimensão econômica foi pouco explorada em virtude de que grande parte dos subprojetos era de abastecimento de água e eletrificação. Contudo, essa dimensão apresentou resultados positivos” (BASTOS; OLIVEIRA, 2012 *apud* TABOSA; COSTA; KHAN, 2016, p. 5).

Outro aspecto relevante a ser considerado é a interlocução do Banco com os agentes do PSJ. De acordo com Karina Holanda, apesar do melhoramento ao longo dos anos em acessar os especialistas do Banco, alguns problemas são pertinentes:

a forma como o projeto foi pensado, no seu tempo e em questões de metas de indicadores aportados, não traduzem a realidade da execução local, como a necessidade que as pessoas têm e o tempo de processo de seleção, maturação e implementação. Simplesmente não bate. Se você pensar bem, a burocracia desse processo e o atendimento do indicador não batem, é totalmente diferenciado. Outra coisa que sinto falta é que há muita gente falando e trazendo estratégias interessantes para o desenvolvimento rural sustentável, só que quando vamos para o procedimento burocrático (licitação e aquisição) os tópicos requeridos não conversam com a necessidade local, uma vez que são modelos a serem seguidos. Então, você acaba ajustando a técnica ao que é possível. Outra coisa também é que é um grupo muito pequeno do Banco para atender um número gigantesco de projetos. Tem coisas que a gente manda, como termos de referências para análise, que demoram 20, 30 dias, e cada especialista do Banco acaba dando uma opinião, o que complexifica as informações. Percebemos que dentro do próprio Banco não há essa uniformidade de entendimento e de fazerem as coisas acontecerem (KARINA HOLANDA, entrevista dia 16 de maio de 2022).

Em relação ao Governo Federal, não houve mais do que o monitoramento do PSJ. As tratativas com a esfera federal não passaram de um contato longínquo. Transferências de conhecimento em relação a convivência com organismos internacionais ou aporte técnico não foram disponibilizados. Da metodologia ao processamento, todos os passos eram acompanhados pela Secretaria de Desenvolvimento Agrário do Ceará, bem como de suas agências públicas e privadas parceiras, ressaltou a gerente.

Com base nesses efeitos, o Banco resolveu propor a renovação do PSJ para sua quarta edição, o PSJ IV, que está atualmente em andamento. Segundo Karina Holanda, PSJ-IV foi um ‘nome fantasia’ criado, uma vez que essa nova versão significa como uma segunda fase do PSJ III. A mudança vem com a inclusão de comunidades rurais em situação de vulnerabilidade no mercado produtivo. As premissas abordadas serão:

a) acesso aos mercados; b) respostas às adversidades climáticas; c) inovação tecnológica; d) ações empreendidas coletivamente pelos produtores rurais (Organizações de Agricultura Familiar); e) questões de gênero e juventude; f) abordagem territorial; g) acesso a água e saneamento, dentre outras (SÃO JOSÉ IV, 2020, p. 11).

Estimado em US\$ 153,53 milhões, o PSJ IV se concentrará em:

(i) definir os principais territórios prioritários, onde as atividades terão maior probabilidade de gerar impactos sustentáveis e tratar dos riscos causados pelo clima; (ii) aumentar o foco nos grupos maiores de organizações beneficiárias, que tenham maiores chances de expandir a sua competitividade e sustentabilidade; (iii) dar maior ênfase aos grupos vulneráveis, incluindo povos indígenas, mulheres e jovens, além dos que estiverem expostos aos maiores riscos climáticos; (iv) implementar medidas que possam garantir maiores e mais sustentáveis ligações formais com possíveis compradores; (v) redesenhar o ciclo de investimentos dos subprojetos concentrados na produção, de modo a aumentar a eficiência e a qualidade; (vi) promover maior interconexão entre atividades produtivas e aprimoramento dos serviços ligados à água, bem como a expansão de sistemas integrados e módulos sanitários domiciliares; e (vii) fortalecer a coordenação interinstitucional e a capacidade de instituições públicas estratégicas para a melhoria da qualidade e da sustentabilidade dos serviços públicos nas áreas rurais. O foco estratégico do Projeto é fornecer infraestrutura hídrica e de saneamento que seja resiliente às mudanças climáticas, além de oportunidades econômicas adaptadas ao clima em áreas que experimentem os maiores choques climáticos (SÃO JOSÉ IV, 2020, p.15).

Quadro 1 – Tipos de investimentos x características dos voluntários

Tipo de investimento	Característica do beneficiário	Localização	Beneficiários
Produtivo com foco no acesso a mercado	Organizações da Agricultura Familiar	14 territórios do Estado do Ceará	390 projetos
Produtivo com inclusão social	Organizações da Agricultura Familiar com foco nos grupos prioritários (Indígenas, pescadores artesanais, Quilombolas, dentre outros)		40 projetos
Investimento de água (Sistemas de Abastecimento de Água)	Comunidades rurais situadas em municípios a serem priorizados	Municípios que são classificados como de média-alta e alta vulnerabilidade usando o Índice Municipal de Alerta (IMA) e áreas que são susceptíveis à desertificação, classificada pela FUNCEME	165 sistemas
Saneamento (Módulos Sanitários)	Comunidades rurais beneficiadas com sistema de abastecimento de água		5.250 módulos

Sistema de Reutilização de Águas servidas	Entidades ou produtores individuais beneficiários da componente 1	14 territórios do Estado do Ceará	200 sistemas
Fortalecimento Institucional	Equipe da SDA e parceiros estratégicos vinculados ao Projeto		400 pessoas Capacitadas
	Jovens treinados através de atividades de capacitações oferecidas pelo projeto		440 jovens Capacitados

Fonte: SÃO JOSÉ IV, 2020, p. 19.

Distribuição dos gastos:

Tabela 2 – Resumo dos custos do PSJ IV (US\$ milhões)

Componentes	Total	Fontes	
		BIRD	Contrapartida
Componente 1: Inclusão Econômica Sustentável	68,79	43.54	25,25
1.1. Fortalecimento das Organizações para Melhor Acesso ao Mercado	60,24	37.88	22.36
1.2. Inclusão Social e Produtiva para Grupos Vulneráveis	8,55	5,65	2,89
Componente 2: - Acesso a Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário	53,09	35.35	17,73
2.1. Expansão dos Serviços de Água e Soluções de Esgoto	49,13	32.72	16.41
2.2. Aumento da Segurança Hídrica e Resiliência	3,96	2,64	1,32
Componente 3: Fortalecimento Institucional e Gerenciamento do Projeto	31,41	20,86	10,56

3.1. Fortalecimento Institucional e Capacitação	18,37	12,16	6,21
3.2 Gerenciamento de Projetos e Supervisão	13,04	8,69	4,35
Taxa administrativa	0,25	0,25	-
CUSTO TOTAL DO PROJETO	153,53	100,00	53,53

Fonte: SÃO JOSÉ IV, 2020, p. 20.

Para além das secretarias que irão acompanhar o PSJ-IV, a implementação interna será administrada pela Unidade de Gerenciamento de Projeto (UGP), assim como as demais edições do Banco. O Instituto Agropolos do Ceará (Agro-polos) irá coexecutar a gestão geral. A ideia é otimizar as ações e as decisões do projeto (SÃO JOSÉ IV, 2020). A presença da Universidade Federal do Ceará também dará suporte ao PSJ por meio de pesquisadores do curso de Engenharia Agrônoma.

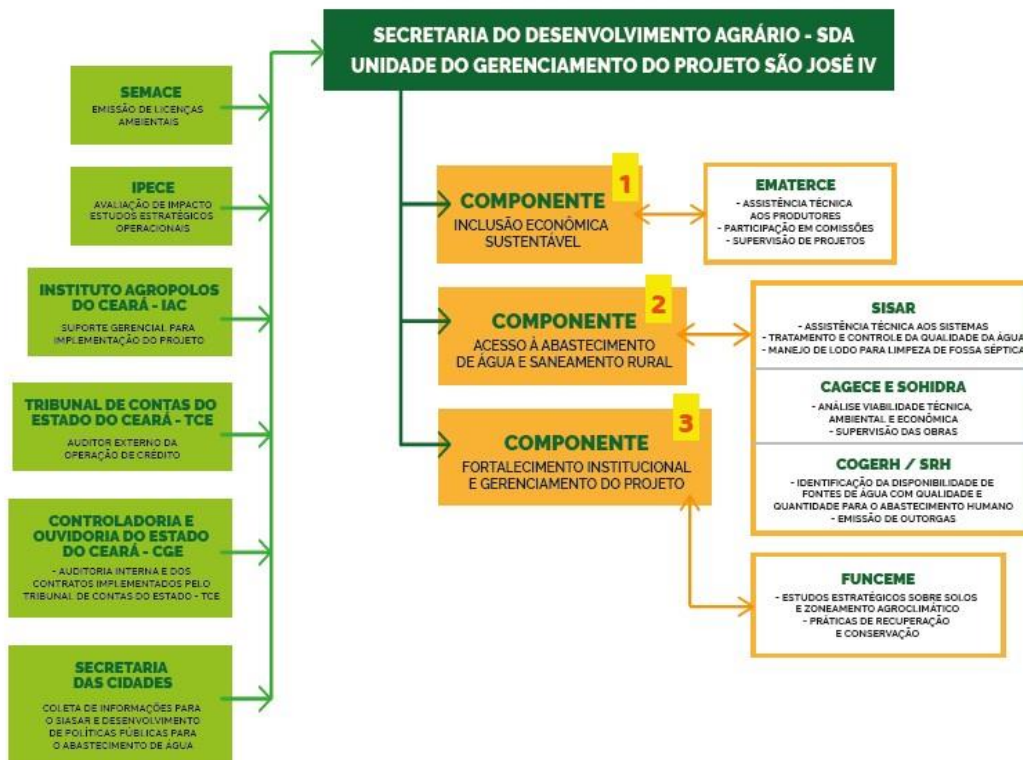
Atribuições da UGP (SÃO JOSÉ IV, 2020, p. 23-24):

- a) Coordenar o planejamento e a execução das atividades do PSJ IV;
- b) Garantir que os recursos orçamentários do projeto sejam incluídos nos Planos Plurianuais do Estado (PPA), bem como nos respectivos orçamentários anuais durante o período de implementação do projeto;
- c) Manter a documentação técnica, jurídica e financeira em seus arquivos, no nível de detalhe requerido na legislação nacional e nas adotadas pelo Organismo Financiador;
- d) Assegurar o fluxo dos recursos para execução dos Componentes;
- e) Supervisionar a elaboração e a efetivação de convênios e outros instrumentos de parceria com as Entidades Representativas dos Beneficiários, com os parceiros, assim como supervisionar a execução de convênios firmados em termos de liberação dos recursos de comprovação de gastos e de prestação de contas no que for necessário para implementar as ações dos componentes;
- f) Supervisionar e participar da fase de liquidação de despesa: recebimento dos serviços, equipamentos, produtos e obras, inspeção e liberação; laudo de medição; atestado de prestação de serviços; equipamentos, produtos e obras; requisição de pagamento; autorização de pagamento, podendo utilizar-se de consultores, no que for necessário para implementar as ações dos projetos dos componentes executados diretamente pela UGP;
- g) Executar a fase interna inerente aos processos licitatórios e contratações, incluindo a preparação de termos de referência, de editais e contratos, avaliações de propostas,

relatórios de avaliação e todos os demais documentos necessários para implementar as ações dos componentes executados diretamente pela UGP bem como da elaboração dos Planos de Negócio, estudos de viabilidade técnica, social e ambiental e a supervisão da implantação dos investimentos; supervisionar a execução dos processos licitatórios e contratações para implementar as ações dos componentes executados por outras agências; executar o gerenciamento dos contratos assinados no âmbito da SDA e supervisionar a função de gerenciamento de contratos das demais agências;

- h) Preparar os relatórios de monitoramento do projeto;
- i) Preparar os relatórios de acompanhamento do projeto reunindo os relatórios dos órgãos e entidades colaboradoras;
- j) Preparar planos operativos anuais;
- k) Preparar e atualizar de acordo com os prazos estabelecidos no acordo de empréstimo, o plano de licitações e contratações;
- l) Gerir os recursos orçamentários do projeto;
- m) Assegurar que todas licitações efetuadas estejam de acordo com as disposições da política de aquisições do Banco previstas no acordo de empréstimo;
- n) Assegurar que as atividades do projeto estejam de acordo com as Políticas Salvaguardas Sociais e Ambientais do Banco Mundial;
- o) Promover meios de capacitar os diferentes públicos envolvidos no projeto;
- p) Realizar, anualmente, uma auditoria independente de gestão e das atividades do projeto.

No fluxograma abaixo, segue o organograma de implementação da nova edição, segundo o Manual Operacional:



Fonte: SÃO JOSÉ IV, 2020, p. 22.

As partes interessadas do PSJ-IV serão (SÃO JOSÉ IV, 2020, p. 22):

- Conselhos territoriais e municipais: suporte às organizações de produtos; estimular sinergias dentre investimentos públicos e privados e nível local;
- ONG's e atores do setor privado: prestadores de serviços técnicos para colaborar nas fases de planejamento e implementação das ações; investidores e compradores interessados em parceiros com organizações de produtores beneficiários;
- Associações comunitárias: operarão os investimentos em saneamento básico e abastecimento de água;
- Organização de produtores: implementarão os investimentos produtivos.

A novidade da nova versão é a integração e empoderamento de pessoas com deficiência (PCD's), povos indígenas, mulheres e jovens. Segundo o Manual Operacional (SÃO JOSÉ IV, 2020), a estratégia é passar a colocar estes grupos como prioridade na aplicação do PSJ IV. Trata-se de coloca-los como agentes ativos na produção, comercialização e assegurados por um sistema de segurança alimentar. Além disso, todos os contratos do projeto terão suas cláusulas de combate à corrupção e à coerção reforçadas. Consultas públicas também serão feitas para obter um melhor entendimento das diferenças de cada região atendida, bem como fortalecer o

relacionamento contínuo com as comunidades através de reuniões comunitárias. A nova versão contará com um podcast semanal com entrevistas com secretários, gestores, técnicos e parceiros para discutir cada ação realizada (SÃO JOSÉ IV, 2020).

2.3 – Paraíba: Projeto Cooperar PB

No Estado da Paraíba, o Programa de Alívio da Pobreza Rural teve início em meados de 1974. Através da criação do Programa de Desenvolvimento de Apoio de Áreas Integradas do Nordeste (POLO-NORDESTE)²⁹, a ação consistiu em uma parceria com o Governo Federal com a finalidade de concentrar investimentos em determinados polos regionais do país. Segundo Vieira (2008), o programa não se sustentou por muito tempo. Apesar de possibilitar novas vias de desenvolvimento tecnológico para a região nordestina, a má administração resultou na intensificação de desigualdades e concentração de renda no país (VIEIRA, 2008).

Com o período de redemocratização, mudanças administrativas ocorreram. No Estado da Paraíba, em particular, o POLO-NORDESTE foi substituído em 1983 pela criação do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPPR) que, por decreto da Lei Federal nº 6.523, transformou-se posteriormente no Projeto de Combate à Pobreza Rural (Projeto Cooperar PB) em 10 de setembro de 1997, subordinado à Secretaria do Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) (VIEIRA, 2008; COOPERAR, 2020a).

À princípio, o PAPPR contemplou municípios do seminário paraibano com até 7.500 habitantes, totalizando um montante de R\$ 60 milhões, até o ano de 2003. De acordo com Roberto Vital, ex-diretor executivo do Cooperar PB, a ação expandiu-se através do Programa de Redução da Pobreza Rural (PRR). Sob financiamento externo do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e em contrapartida do Governo Estadual da Paraíba, o PRR iniciou suas atividades de fato em 2011, após cinco anos de renegociação, com foco em três indicadores, a saber: infraestrutura, social e de produção.

Para Ricardo Coutinho (PT-PB), ex-governador do Estado da Paraíba (2011-2019), o projeto demorou a rodar na região paraibana por conta da dificuldade de executar tais

²⁹ De acordo com Vieira (2008, p.115) a teoria dos polos de desenvolvimento foi originalmente elaborada por François Perroux. Segundo esta teoria, a economia capitalista tenderia a produzir polos que se constituiriam a partir da localização de indústrias num determinado paço econômico, as quais desempenhariam uma força centrípeta na atração de novos investimentos (Perroux, 1974). Esses polos estabeleceriam relações com outros espaços polarizados através da estruturação de sistemas de transportes e comunicações, estruturando eixos de desenvolvimento. Procurava-se, com os investimentos nas áreas delimitadas, produzir efeitos irradiadores na economia regional.

atividades. O Banco estava prestes a suspender o projeto, quando o então ex-governador reuniu-se com os responsáveis do projeto no Brasil. Durante as negociações, Coutinho pediu ao Banco o limite de 06 meses para reordenar a implementação das ações, além de redistribuir as obrigações do Governo do Estado. Para isso, a cota para a execução do PRR foi equivalente a US\$ 28,17 milhões, o que indicou não ser apenas mais um projeto com medidas localizadas em uma parte da comunidade paraibana, registrando a participação de trinta e seis subprojetos em 148 municípios, atingindo 26 mil famílias.

Com a possibilidade de criar uma infraestrutura básica na zona rural, o primeiro indicador do Cooperar PB se resumiu à melhoria de abastecimento de água com a construção de cisternas e sanitários; da saúde, atuando em prol da diminuição da mortalidade infantil; ao mesmo tempo que visou a construção de novas moradias na região paraibana. O segundo indicador funcionou em apoio aos Conselhos Municipais, Associações Comunitárias e Organizações de Produtores, treinamentos de gestão de planejamento e implementação do projeto foram realizados, auxiliando a população atuar ativamente nas atividades. Por fim, o terceiro indicador possibilitou a realocação dos recursos e das capacidades produtiva das atividades primárias, como pecuária, agricultura, artesanato e apicultura (WORLD BANK, 2007a).

Em suma, os indicadores serviram para levar ações complexas de uma maneira mais simples e fácil entendimento às comunidades locais, colocando-os como participantes ativos durante a execução de tais atividades. Sob exigência do Banco, 25% dos projetos deveriam ser em prol da descentralização; enquanto que outros 25% focassem na participação e engajamento cívico; 25% para o melhoramento do mercado de trabalho; assim como 25% do aprimoramento rural e da infraestrutura, ressalta as análises do *ICR Review do Independent Evaluation Group* (IEG) de 2007 (WORLD BANK, 2007b).

Tais atividades estavam à cargo da Unidade Técnica (UT) na sede do Cooperar em João Pessoa. Por meio da criação de ouvidorias nas localidades contempladas foi possível monitorar e avaliar se o que foi acordado com o BIRD estava realmente em vigor e quais as dificuldades que evitavam sua implementação, além das necessidades básicas da população. Reuniões com os líderes da UT e das Associações Comunitárias e Cooperativas de Moradores funcionaram como forma de supervisionamento da execução do projeto (WORLD BANK, 2007a). Esse fator é comprovado pelo caso da cidade de Itabaiana, município localizado à 74km da capital João Pessoa, em que a Cooperativa de Catadores de Material Reciclável de Itabaiana (ITAMARE), a Associação Paraibana de Amigos da Natureza e o Sindicato dos Trabalhadores Rurais estavam

presentes em boa parte das reuniões organizadas com a UT. Ademais, *workshops* e capacitações com funcionários do BIRD e do Cooperar PB eram constantes nessas reuniões, assegurando o desenvolvimento contínuo das ações pela população em uma fase posterior ao PRR³⁰.

O Banco também contou com uma equipe especial para realizar visitas semestrais nas instalações do Cooperar PB³¹. Ao mapear o organograma do projeto, foi possível observar que a maior parte das ações eram feitas em conformidade das diretrizes do organismo internacional, porém sob auxílio da UT. Ocorre que a participação do Governo Estadual consistiu única e exclusivamente em monitorar o repasse de dinheiro aos municípios contemplados.

Segundo Roberto Vital, a comunicação com o Banco era de fácil acesso, mas como em toda troca, possuía ruídos. Independentemente de exercer um papel importante e estar em constante contato com os escritórios do Cooperar PB, a presença do órgão internacionais, em grande medida, tornou o processo turbulento. Isso porque seus integrantes tinham pressa para obter os melhores resultados, ignorando a necessidade local de extrema pobreza, seja em termos econômicos ou de aparato técnico para pôr em prática ações desse porte.

Para o ex-governador Ricardo Coutinho, toda conversação com o Banco foi rápida e eficaz. Especialistas estavam à postos para tirar dúvidas e acompanhar a execução dos subprojetos. Embora o ex-governador confirme a presença efetiva do Banco, foram os coordenadores locais que enfrentaram as interferências ao dialogar com o Banco. Isso comprova um fator marcante no andamento do Cooperar PB: a ausência de uma unidade articuladora de relações internacionais no Estado da Paraíba poderia ser o ponto de intersecção para com o organismo estrangeiro. Por ter que lidar com a estruturação de um ente subnacional pobre e que bebeu da fonte, por muito tempo, do coronelismo, além de políticas ultraconservadoras, Coutinho ressaltou a dificuldade em gerir minuciosamente projetos internacionais, o que corroborou nesses problemas. Sua gestão é marcada pela sementeira de um novo caráter de desenvolvimento para o estado: o internacional. A germinação destes projetos, em sua perspectiva, viria a ocorrer à longo prazo.

Em busca de contornar tais adversidades, o PRR foi renovado no dia 28 de agosto de 2019, durante a gestão do Governador João Azevêdo (2019-presente). A partir desse momento,

³⁰ Informações obtidas através de uma visita nas instalações do Cooperar PB na cidade de Itabaiana em 28 de abril de 2016.

³¹ Sobre exemplos das visitas, consultar “Missão do Banco Mundial vem à Paraíba implementar ações do Cooperar” < <https://cooperar.pb.gov.br/noticias/missao-do-banco-mundial-vem-a-paraiba-implementar-acoes-do-cooperar> >; “Representantes do BIRD conhece sistemas de abastecimento d’água” < <https://cooperar.pb.gov.br/noticias/representante-do-bird-conhece-sistemas-de-abastecimento-d2019agua> >.

o Programa Paraíba Rural Sustentável (PB Sustentável) será executado em um prazo de 04 anos (2019 – 2023), passando a ficar não mais sob égide da SEPLAG, mas no corolário da Secretaria da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento do Semiárido (SEAFDS) e do Cooperar PB. Projeta-se alcançar 44.600 famílias em 222 municípios. No que se refere do montante, o BIRD forneceu uma quantia de US\$ 50 milhões e em contrapartida US\$ 30 milhões foi disponibilizado pelo Governo Estadual, totalizando um valor de US\$ 80 milhões (COOPERAR, 2019). Além disso, segundo a atual coordenadora do PB RURAL, Angeluce Lavor, a nova versão contará com o contato direto com outros projetos da alçada do Banco localizados em outros estados nordestinos. Essa ação significa o fortalecimento do conhecimento de uma cadeia produtiva dentro da periferia.

Metas (PB RURAL SUSTENTÁVEL, 2020, p. 26):

- a) 1.312 Subprojetos de acesso à água e de redução de vulnerabilidade agroclimática, dos quais:
 - a. 740 subprojetos de acesso à água, atendendo 18.700 famílias e;
 - b. 572 subprojetos de redução da vulnerabilidade agroclimática, atendendo 17.400 famílias;
- b) 170 subprojetos de investimentos integrantes das Alianças Produtivas, beneficiando 8.500 famílias.

Orçamento do projeto:

Tabela 3 – Orçamento por componente e fonte (US\$ milhões)

Componentes do Projeto	Custo por Projeto	Estado da Paraíba	Beneficiários	BIRD	% Financiamento do BIRD
Fortalecimento Institucional	4,02	1,41	0,00	2,61	65
Acesso à Água e Redução de Vulnerabilidade	44,36	17,04	1,52	25,80	58
Alianças Produtivas	20,75	0,62	5,60	14,51	70
Gestão, monitoramento e Avaliação	10,75	3,81	0,00	7,08	65
Custos Totais					
Total Custos do Projeto	79,88	22,88	7,12	50,00	63
Taxa de Comissão	0,13			0,13	

Total requerido de financiamento	80,00	22,88	7,12	50,00	
---	-------	-------	------	-------	--

Fonte: PROJETO COOPERAR; BANCO MUNDIAL, 2016 *apud* PB RURAL SUSTENTÁVEL, 2020, p. 26.

Tabela 4 – Percentuais de participação por fonte de financiamento

Componente	Banco Mundial %	Governo do Estado %	Comunidade %	TOTAL %
Fortalecimento Institucional	65	35	-	100
Acesso à Água e Redução da Vulnerabilidade Agroclimática	58	38	3	100
Alianças Produtivas	70	3	27	100
Gestão, Monitoria e Avaliação	65	35	-	100
Média de Participação	62,5	28,6	8,9	100

Fonte: PROJETO COOPERAR; BANCO MUNDIAL, 2016 *apud* PB RURAL SUSTENTÁVEL, 2020, p. 26-27.

A novidade é que as comunidades possam ser assistidas em até 02 anos após o financiamento do projeto. O objetivo da nova etapa consiste em fortalecer a aliança produtiva e preparar melhor as comunidades envolvidas em termos de capacidade logística e institucional, baseando-se em 04 componentes, como: a) fortalecer instituições e apoiar pessoas; b) acesso à água e redução da vulnerabilidade agroclimática; c) alianças produtivas e gestão, monitoramento e avaliação³² (construção de negócios sustentáveis). Robustecer tais temáticas trata-se de respaldar a resiliência da população da zona rural, bem como do bioma da caatinga (COOPERAR, 2020b). Outro ponto importante é que produtores de larga escala e grandes propriedades poderão participar do projeto, porém não serão elegíveis para investimentos individuais (PB RURAL SUSTENTÁVEL, 2020).

De acordo com o Manual de Operações (MOP) do PB Rural Sustentável (2020) outra mudança institucional ocorrerá. Para além da SEAFDS na coordenação, a Unidade de Gerenciamento do Projeto (UGP) substituirá as antigas UTs (PB RURAL SUSTENTÁVEL, 2020). Houve também a composição de um Conselho de Articulação Interinstitucional que é formado por titulares de outras Secretarias do Estado, como do Planejamento, Orçamento e

³² Formação de acordos comerciais entre uma ou mais organizações de produtores e o setor privado e/ou público, com o propósito de aumentar o acesso a mercados para produtos da agricultura familiar (PB RURAL SUSTENTÁVEL, 2020, p. 12).

Gestão e Finanças, SEIRHMA, da Secretaria do Estado do Desenvolvimento da Agropecuária e da Pesca, Secretaria do Estado do Desenvolvimento Humano, SEAFDS e do Projeto Cooperar PB.

O Conselho se reunirá ordinariamente pelo menos duas vezes ao ano ou a qualquer tempo, mediante convocação do Secretário Executivo ou de qualquer uma das instituições participantes. São atribuições do Conselho (PB RURAL SUSTENTÁVEL, 2020, p. 28):

- a) Desenvolver diretrizes de atuação, visando ao cumprimento das ações pactuadas com as agências financiadoras;
- b) Representar ou subsidiar representações do Governo do Estado junto ao Banco Mundial, em matérias de interesse do PB Rural Sustentável;
- c) c) Estabelecer o cronograma anual de reuniões ordinárias;
- d) d) Buscar mecanismos de integração das ações do PB Rural Sustentável com outros programas desenvolvidos no âmbito do Estado.

Em adicional, haverá um Acordo de Cooperação com Parceiros. A partir desta nova fase, o Cooperar PB assinará pactos com outras instituições ou órgãos do Estado. “A atração e promoção de investidores e compradores para as Alianças Produtivas, por exemplo, terá a Companhia de Desenvolvimento da Paraíba (CINEP) como parceira, salientando que a responsabilidade da gestão dos riscos socioambientais caberá ao Cooperar” (PB RURAL SUSTENTÁVEL, 2020, p.28). Enquanto isso, a gestão, operação e manutenção para o “Sistema Estadual de Abastecimento de Água Rural da Paraíba – SEAR e Sistema Estadual de Informações de Riscos Agrohidroclimáticos – SEIRA será de responsabilidade da SEIRHMA/AESA respectivamente, de acordo com termos e condições aceitáveis para o Banco” (PB RURAL SUSTENTÁVEL, 2020, p 28-29). Outros órgãos parceiros: Empresa Paraibana de Pesquisa, Assistência Técnica e Regularização Fundiária, EMPAER; SUDEMA e Agência Executiva de Gestão de Águas, AESA (PB RURAL SUSTENTÁVEL, 2020).

A capacitação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), Associações Comunitárias e Organizações Produtoras continuará como uma das ações principais do programa. O foco ainda continua em assessorar as comunidades com cursos operacionais e fortalecer o acesso a informações sobre o firmamento de projetos. É, inclusive, uma oportunidade para as comunidades aprenderem a obter novos parceiros e outras formas de financiamento (PB RURAL SUSTENTÁVEL, 2020).

Pré-requisitos para participar (COOPERAR, 2020b):

- A comunidade deve ser representada por uma Associação Comunitária legalmente constituída há, no mínimo, 02 anos;
- A Entidade deve estar em situação de adimplência junto ao Cooperar e outros órgãos;
- O beneficiário deve pertencer fortemente ao quadro de sócios da Entidade;
- Os beneficiários devem ser pequenos produtores, com até quatro módulos fiscais;
- Comunidades rurais, pequenos aglomerados ou sedes municipais com população de até 2.500 habitantes;
- Para as Melhorias Pontuais de Acesso rural, deverá ser apresentado Termo de Anuência da Prefeitura Municipal.

Critérios de priorização (COOPERAR, 2020b):

- Comunidades indígenas, quilombolas e atingidas por barragens;
- Comunidades com maior número de famílias chefiadas por mulheres;
- Comunidades com dificuldade de acesso à água;
- Deficiência de água em quantidade e/ou qualidade;
- Beneficiário apresentar pré-requisitos técnicos para adoção de tecnologia;
- Percentual de beneficiários que reside na comunidade;
- Percentual de jovens na comunidade;
- Número de pessoas por família;
- As comunidades indígenas, quilombolas e população atingida por barragem serão elegíveis para acessar os investimentos do projeto, sendo suas demandas priorizadas pelas Gerências Regionais e dado conhecimento ao CMDRS.

Grandes produtores podem participar caso possuam (COOPERAR, 2020b):

- Declaração de disponibilidade de contrapartida financeira e econômica;
- Número de pessoas beneficiárias;
- Previsão de investimento/beneficiário;
- Potencial comprador já identificado;
- Atendimento às diretrizes das Salvaguardas Socioambientais do Banco Mundial;
- Dispor de recursos básicos para a produção pretendida;
- Organizações de comunidades indígenas, atingidos por barragens e quilombolas.

Desde 1997, a participação das mulheres no projeto tem sido um dos pontos mais críticos para o Banco, uma vez que existe uma forte correlação entre os problemas e necessidades das mulheres rurais e dos produtores em geral (WORLD BANK, 1997a). Estas

mulheres representam cerca de mais da metade de todos beneficiários dos programas (WORLD BANK, 2007a). Para populações prioritárias, a nova fase do Cooperar PB tem o propósito mais acirrado de facilitar a entrada destes nos subprojetos. Para isso, foi desenvolvido um programa de comunicação e marketing para alcançar esses grupos. Além disso, “será inserido um Plano de Capacitação, treinamentos e eventos voltados para a sensibilização das organizações na inclusão de mulheres e jovens” (PB RURAL SUSTENTÁVEL, 2020, p. 114). Subprojetos para o acesso à água só poderão ser ativados caso a comunidade tenha um maior número de mulheres, uma vez que “há evidências na literatura de que as mulheres geralmente são os membros das comunidades responsáveis pela coleta de água para a família” (PB RURAL SUSTENTÁVEL, 2020, p. 114).

Para acontecer, o PB Rural Sustentável precisou compactuar com as políticas de salvaguardas do Banco Mundial, a saber: Marco de Manejo e Controle de Pragas; Marco de Habitats Naturais e Florestas; Marco do Patrimônio Cultural Físico; Marco de Segurança de Barragens; Marco de Reassentamento Involuntário; Marco Conceitual de Economia Solidária; e, por fim, o Marco de Povos Indígenas e Quilombolas. São estas objeções de natureza positiva e de medidas de conservação que marcam as diretrizes do Banco para execução dos subprojetos do Programa de Alívio da Pobreza Rural no Estado da Paraíba. Cada Marco está sob intermédio de um Plano de Gestão Socioambiental (PB RURAL SUSTENTÁVEL, 2020).

Quadro 2 - Principais impactos socioambientais dos subprojetos e medidas mitigadoras:

Grupo de Subprojetos	Principais Impactos Socioambientais	Fase de Manifestação	Medidas de Gestão
Abastecimento de água em comunidades	Alteração do nível de lençol freático	Implementação	Analisar a possibilidade de utilizar barragens subterrâneas para reduzir o impacto sobre o fluxo natural das águas.
	Remoção de vegetação	Implementação	Selecionar um local tecnicamente adequado que não necessite de remoção de vegetação; quando não for possível, compensar com o plantio de espécies nativas na mesma

			<p>área da intervenção; implantar programas de proteção ambiental dos mananciais, mediante a recuperação e manutenção das matas ciliares, conservação dos solos e do planejamento territorial.</p>
	<p>Escassez de água por exploração excessiva de mananciais e vazamentos nas tubulações</p>	Operação	<p>Definir fontes de captação alternativas para diminuir o impacto sobre os mananciais explorados; planejar a combinação de diferentes formas de disponibilizar água para consumo, com estruturas de captação e armazenamento de água da chuva em complementação a rede de abastecimento de água; implantar programas de prevenção de desperdício de água e reutilização.</p>
	<p>Poluição e contaminação das águas subterrâneas</p>	Operação	<p>Construção de tanques de rejeito.</p>
	<p>Poluição e contaminação das águas superficiais</p>	Operação	<p>Construção de tanques de rejeito.</p>
	<p>Poluição e contaminação do solo</p>	Implantação	<p>Disposição adequada dos resíduos sólidos gerados,</p>

Captação de águas pluviais			reciclagem e reutilização.
	Aumento na qualidade de vida	Operação	Monitoramento do número de beneficiados e capacidade produtiva dos projetos analisando na ficha de operação, por exemplo, quanto tempo o reservatório ficou vazio.
	Incidência de doenças de veiculação hídrica	Operação	Manejo correto das cisternas como lavagem, checar estrutura e limpeza do entrono. Posicionamento correto da cisterna com relação a possíveis fontes de contaminação (fossas, currais, etc).
Reservatórios superficiais	Afugentamento da fauna silvestre	Implantação	Diminuir níveis de ruídos e movimentação de veículos pesados.
	Supressão vegetal	Implantação	Limitar a supressão da vegetação ao mínimo necessário; Plantio compensatório de espécies nativas; implantar programas de proteção ambiental dos mananciais, mediante a recuperação e manutenção das matas ciliares, conservação dos solos e do planejamento territorial.
	Alterações das características de	Operação	Adequação do projeto técnico,

	escoamento podendo causar interrupção do fluxo		prevendo descarga de fundo para reduzir o assoreamento do reservatório. Escolha adequada da posição do reservatório e das estruturas.
	Rebaixamento do lençol freático	Operação	Analisar a possibilidade de utilizar barragens subterrâneas para reduzir o impacto sobre o fluxo natural das águas
	Geração de ocupação e Renda	Operação	Contabilizar empregos gerados direta e indiretamente.
	Salinização dos mananciais superficiais	Operação	Uso de tubo de descarga para facilitar a lavagem do perfil do solo.
	Poluição e contaminação das águas subterrâneas	Operação	Programa de educação ambiental para a comunidade a fim de evitar contaminação pós construção; fiscalização por profissionais qualificados durante a operação.
	Compactação do solo	Implantação	Obras de drenagem; Limitação da circulação de veículos.
	Poluição do ar devido à emissão de gases do efeito estufa ou material particulado	Implantação	Evitar a emissão de material particulado utilizando a irrigação nas áreas de solo exposto nas frentes de trabalho; uso de EPIs e filtros de gases.

Produção de Gêneros Alimentícios	Capacitação e especialização da mão-de-obra	Operação	Aplicação dos programas de capacitação descritos no plano de gestão.
	Poluição e contaminação das águas superficiais	Operação	Disposição adequada dos resíduos sólidos gerados, reciclagem e reutilização; implantação de sistema de tratamento de efluentes (fossa, filtro e sumidouro).
Equipamentos de Produção Alimentar	Modificação da paisagem	Implantação	Implantar projeto paisagístico no entorno.
	Poluição e contaminação do Solo	Operação	Compostagem dos Resíduos.
Agroindústria – Leite e Derivados	Afugentamento da fauna silvestre	Implantação	Diminuir níveis de ruídos e movimentação de veículos.
	Compactação do solo	Implantação	Obras de drenagem; limitação da circulação de veículos.
	Poluição e contaminação das águas superficiais	Operação	Disposição adequada dos resíduos sólidos gerados, reciclagem e reutilização; implantação de sistema de tratamento de efluentes (fossa, filtro e sumidouro).
	Poluição e contaminação do solo	Operação	Disposição adequada dos resíduos sólidos gerados, reciclagem e reutilização; implantação de sistema de tratamento de efluentes (fossa, filtro e sumidouro).
	Poluição e contaminação do solo	Implantação	Disposição adequada dos resíduos sólidos gerados,

Produtos Têxteis			reciclagem e reutilização, como determina o manual ambiental e social de obras.
	Acidentes de trabalho por falta de capacitação	Operação	Utilização de EPIs e cursos de capacitação técnica. Instalações de segurança para controlar ou evitar acidentes
	Poluição e contaminação das águas superficiais	Operação	Disposição adequada dos resíduos sólidos gerados, reciclagem e reutilização; tratamento específico para os efluentes de modo a atender o padrão de lançamento para o corpo hídrico receptor.
Agricultura	Desencadeamento de processos erosivos	Implantação	Aplicação de técnicas de contenção do processo erosivo; programa de controle de processos erosivos.
	Fragmentação de habitats	Implantação	Criação de corredores ecológicos; realizar a realocação de espécies, recuperar e manter reservas legais e APPs.
	Perda de matéria orgânicas e nutrientes	Operação	Uso de técnicas de manejo ecológico; zoneamento agrícola do solo; uso de adubação natural; rotação e diversificação de culturas.
	Poluição e contaminação das águas subterrâneas	Operação	Eliminação ou redução do uso de agrotóxicos,

			conforme marco de gestão; Disposição correta dos resíduos sólidos, reciclagem e reutilização e tratamento dos efluentes gerados.
	Formação de solo exposto	Implantação	Planejar as áreas de cultivo de forma adequada ao relevo e solo, de forma a evitar processos erosivos e perda da camada fértil do solo.
Pecuária	Redução da biodiversidade	Implantação	Inibir e fiscalizar práticas de desmatamentos e de queimadas.
	Acentuação de processos de eutrofização	Operação	Disposição e tratamento adequados dos resíduos orgânicos.
	Regressão de processos de regeneração natural da vegetação	Operação	Manter os animais em pastos cercados; realizar a rotação de pastos.
Artesanato e Comercialização	Acúmulo de resíduos sólidos, especialmente nos canteiros de obra	Implantação	Prover acampamentos de coleta e disposição de resíduos sólidos, conforme manual da obra.
	Extração insustentável de produtos naturais para artesanato	Operação	Plano de manejo, prestação de assistência técnica e licenciamento ambiental das atividades extrativistas.
	Modificação da paisagem	Operação	Procurar o desenho arquitetônico mais adequado integrando a obra com a paisagem; promover a revitalização das áreas, utilizando preferencialmente

			espécies nativas da região.
Aquicultura	Supressão vegeta	Implantação	Construção de viveiros em áreas previamente degradadas, evitando APPs e áreas ecologicamente sensíveis.
	Incidência de doenças de veiculação hídrica	Operação	Higienização do local de criação, controle no uso de medicamentos e rações.
	Acentuação dos processos de eutrofização	Operação	Controle rigoroso no programa de adubação dos viveiros para evitar excesso de fertilizantes; uso de ração balanceada, fornecida de forma controlada para evitar sobras.
Obras de Melhoria Rural	Formação de processos erosivos	Implantação	Prever nos projetos de engenharia a drenagem adequada e contenção de cortes e taludes em todas as obras, bem como o enrocamento ou outros métodos de prevenção de erosão a jusante e montante das passagens molhadas.
	Alteração do escoamento do corpo hídrico devido ao barramento	Operação	Desenhar o projeto de engenharia de forma a minimizar impactos sobre o fluxo do rio, com uso de manilhas de diâmetro adequado e enrocamento ou outros métodos adequados para evitar erosão do

			leito e das margens a jusante e montante da passagem.
Dessalinizadores	Supressão vegetal	Implantação	Construção de instalações em áreas previamente degradadas. Caso inevitável, limitar o desmatamento ao mínimo necessário e autorizado.
	Salinização do solo	Operação	Incluir tanques para armazenamento das águas residuais no projeto; utilizar as águas residuais do processo de dessalinização em sistemas de criação de peixes e cultivo de erva triplex, conforme recomendação da Embrapa–Semiárido.
Manejo de Resíduos Sólidos	Poluição e contaminação das águas superficiais	Implantação	Verificar in loco o local de armazenamento dos Resíduos da Construção Civil (RCC) e a proximidades com cursos de água superficial; observar a declividade do terreno e possibilidade de assoreamento do corpo hídrico.
	Poluição e contaminação das águas subterrâneas	Implantação	Disposição adequada dos resíduos sólidos gerados, reciclagem e reutilização.
	Acidentes de trabalho por falta de capacitação	Operação	Fiscalização sobre a sinalização e segurança da obra,

			o uso de Equipamentos de Proteção Individual (EPIs) e cursos de capacitação, conforme plano de gestão.
Unidade de Produção de Farinha	Supressão de vegetação	Implantação	Utilização de áreas sem vegetação e plantio de espécies locais.
	Poluição do Ar devido à emissão de gases do efeito estufa ou material particulado	Operação	Direcionamento da fumaça para evitar danos à saúde dos trabalhadores na casa de farinha. Diminuição na emissão de gases poluentes e uso de equipamentos de controle/ Sistema de Lavador de Gases.
	Supressão vegetal	Operação	Adotar o manejo florestal para produção contínua de lenha ou adquirir lenha de áreas manejadas regulamentadas; promover atividades de reflorestamento.
Unidade de Produção de Polpa de Fruta	Poluição e contaminação das águas superficiais	Operação	Construção de um sistema de esgotamento e tratamento dos efluentes; disposição correta dos resíduos sólidos.
	Poluição e contaminação do Solo	Operação	Disposição correta dos resíduos sólidos.
	Extinção de espécies	Implantação	Respeitar o distanciamento mínimo entre apiários e colmeias de abelhas nativas; estimular a criação

Apoio à Apicultura e Meliponicultura			de espécies nativas da região.
	Aumento da Polinização e variabilidade genética	Operação	Monitoramento do adensamento de espécies da flora local e da variação da produtividade da agricultura.
	Poluição e contaminação das águas superficiais e subterrâneas	Operação	Disposição adequada dos resíduos sólidos gerados, reciclagem e reutilização e construção de fossas sépticas com sumidouro ou poços tubulares.
Alimentação Anima	Supressão Vegetal, fragmentação de habitats, afugentamento da fauna	Implantação	Escolher uma área já utilizada para agricultura antes e preservar corretores de vegetação.
	Perdas de matéria orgânica e nutrientes do solo	Implantação	Evitar o desmatamento total da área e garantir a preparação correta do solo.
	Poluição e contaminação do solo	Operação	Utilização de métodos agroecológicos, utilização reduzida e adequada de produtos químicos; disposição adequada dos resíduos sólidos e efluentes gerados, buscando também diminuir desperdícios.
	Desencadeamento de processos erosivos	Operação	Fornecer Assistência Técnica e Extensão Rural; evitar o desmatamento de encostas e áreas com relativa declividade.

Sanitários e Reuso	Danos à saúde pública	Operação	Manutenção adequada do sistema.
	Contaminação nas fossas secas, fossas secas estanque, fossas secas de fermentação	Operação	Programa de Educação Ambiental para a comunidade a fim de evitar contaminação pós construção.

Fonte: PB RURAL SUSTENTÁVEL, 2020, p. 123-129.

Emancipar-se das amarras centrais por meio destas ações tem se tornado uma prática recorrente no Nordeste do país. Quando os recursos são limitados e a força dentro do território nacional tende a evadir-se, as unidades federadas passam a lançar-se para outros ambientes, como é o caso da arena internacional. À vista disso, o Estado da Paraíba vem encontrando meios para garantir seu desenvolvimento. A criação do Cooperar PB tornou-se um dos exemplos mais evidentes para ilustrar a construção desse cenário na região³³, termos de estruturação e amplitude de famílias contempladas.

Considerações parciais

Diante dessa análise descritiva dos projetos, observou-se que:

1. A intenção política tem sido fator fundamental na execução do Programa de Alívio da Pobreza Rural na Bahia, Ceará e Paraíba. Nos dois primeiros estados, por exemplo, os coordenadores de seus respectivos projetos confirmaram que o governador foi peça principal e deu autonomia necessária para as equipes trabalharem. No caso do Ceará, isso fica perceptível no próprio Manual Operacional do Projeto São José que foi utilizado como base principal de análise deste estudo;

³³ É importante ressaltar que o Projeto Cooperar PB não é o único a ser consolidado na arena internacional. Outros projetos de cooperação financeira também são essenciais para a mudança de conduta do estado, a saber: Projeto de Desenvolvimento Sustentável do Cariri, Seridó e Curimataú (Procase) em parceria com o Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura (FIDA); Programa de Desenvolvimento do Turismo Sustentável em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); Programa de Modernização Fiscal do Estado da Paraíba (Profisco) em parceria com o BID; Programa de Apoio à Gestão Integrada em Redes de Saúde e Desenvolvimento Humano do Estado da Paraíba também em parceria com o BID; Projeto de Desenvolvimento Rural Integrado do Brejo Paraibano (PDRI) em parceria do Banco Internacional para o Desenvolvimento (BIRD); Programa de Desenvolvimento Eixos Integrados da Paraíba em parceria do BIRD; Projeto Nordeste também em parceria com o BIRD; e o Programa de Pavimentação e Recuperação de Rodovias do Estado da Paraíba em parceria com a Corporação Andina de Fomento (CAF).

2. Os projetos dos estados com unidades articuladoras de relações internacionais, como o do Bahia e Ceará, não mencionam em seus documentos a atuação direta do órgão, seja no preparo de lidar com organismos estrangeiros ou com suporte técnico. Todo o procedimento tem sido feito com a ajuda de outros órgãos públicos e privados, como as secretarias de desenvolvimento e agências contratadas para o suporte técnico de consultoria. Estes atores trabalham por meio de um sistema de cooperativo. Segundo própria análise do São José IV (2012, p. 31) o objetivo dessa cooperação entre órgãos é “aproximar as ações planejadas no âmbito dos componentes de inclusão com estratégias de desenvolvimento rural sustentável recomendados pela Secretaria de Desenvolvimento Agrário”, por exemplo;
3. Além da cooperação entre os órgãos públicos e privados estaduais, houve o relato de uma cooperação entre projetos. Ceará e Bahia receberam visitas técnicas da Paraíba para o aperfeiçoamento do projeto dos pequenos produtores paraibanos;
4. A presença do Governo Federal é quase nula em relação à execução do programa. A União aparece apenas nas partes contratuais para caso o financiamento não seja cumprido pelo Governo Estadual. Não houve relatos de suporte técnico em relação aos assuntos internacionais por parte do Ministério das Relações Exteriores ou de outros órgãos do Estado;
5. O Programa de Alívio da Pobreza Rural do Banco Mundial, em sua totalidade, acompanha uma lógica globalizada de capital. Isso é demonstrado com os relatos do Banco ter dificuldade em se relacionar de fato com a realidade das comunidades rurais beneficiárias e a região nos quais estão localizadas. O tempo de execução e as legislações exigidas, em grande parte, não são compatíveis com o que é preciso para executar um projeto destinado a erradicar um ponto tão sensível da sociedade, como a pobreza rural.

Capítulo 3 – As capacidades paradiplomáticas em ambientes periféricos: um novo olhar sobre a Paradiplomacia

O objetivo deste último capítulo é qualificar melhor o cenário paradiplomático no Nordeste brasileiro a partir de políticas sociais como o Programa de Alívio do Programa da Pobreza Rural. Para isso, as entrevistas semiestruturadas concedidas à autora (via plataforma digital e *in loco*) serão utilizadas como base para que se possa compreender melhor como os líderes e gestores dos projetos executam suas atividades a partir de ambientes periféricos. Dessa forma, questões como a) autonomia dos gestores públicos; b) presença de órgãos articuladores de relações internacionais; c) apoio das coordenadorias do Governo Federal; d) comunicação com o Banco Mundial; e) comunicação entre os programas; e, por fim, os f) pontos positivos e negativos dos programas serão apresentados durante a primeira seção deste capítulo. Essa coleta de dados abrirá espaço para o estabelecimento de um panorama do organograma institucional dos Estados da Bahia, Ceará e Paraíba.

Além disso, será um espaço para revisitar e propor novas inquietações sobre a coordenação e cooperação de políticas públicas dentro do sistema federalista brasileiro, como é o caso do surgimento de redes paradiplomáticas e fortalecimento do orçamento participativo. As redes são simbolizadas por consórcios, conglomerados, projetos, grupos e/ou associações de unidades locais/regionais para a difusão e transferência de práticas inovadoras. A ideia é fazer com que os governos subnacionais nordestinos utilizem dos resultados exitosos em ambientes que possuem dificuldade de elaborar programas para o desenvolvimento de suas capacidades. Fala-se aqui de emular um sistema de aprendizado na política pública internacional.

E, mais, traz à tona uma forma nova de categorizar os estudos sobre as relações internacionais de governos subnacionais a partir de uma periferia difusa e que, ao mesmo tempo, se propõe dentro de um sistema de *self-reliance* proposto por Johan Galtung (1980). Trata-se da construção da ‘autoconfiança’ das unidades locais e regionais a partir de suas capacidades internas (institucionalidade, juridicidade, economia e localidade).

3.1 – Características dos atores Nordestinos (Bahia, Ceará e Paraíba)

“Impulsionar as atividades internacionais durante meu mandato não foi uma prioridade. A vontade estava lá, mas precisei dar atenção ao que era mais urgente naquele momento”,

explanou Ricardo Coutinho, ex-governador do Estado da Paraíba quando entrevistado para a construção desta dissertação. Durante o seu mandato, a educação, segurança e o coronelismo precisaram de um desenvolvimento de estruturação imediato. Por isso o ‘pensar internacional’ foi construído aos poucos. Ricardo alegou que “estabeleceu as bases para que o estado tivesse capacidade de fazer da prospecção internacional motor de desenvolvimento nos governos seguintes”. Tratou-se de um período em que a busca por crédito nacional e internacional se sucedeu diretamente para o fortalecimento da infraestrutura do estado. Apesar de não haver uma organização prévia do estado para a estruturação da área de relações internacionais, o fenômeno da Paradiplomacia serviu aos poucos como uma luz no fim do túnel em relação a desigualdade e o subdesenvolvimento de espaços como o paraibano.

De acordo com as informações colhidas nas entrevistas, a nomenclatura “Paradiplomacia” ainda é desconhecida afora do mundo acadêmico. São poucos os líderes e gestores locais que compreendem a complexidade do termo. Isso ocorre pela falta de conexão do curso de Relações Internacionais com aparelhos públicos e privados. A discussão da nomenclatura do fenômeno pode ser confusa para quem está fora do meio academia, o que pode dificultar o acesso dos pesquisadores ao arranjo institucional dos governos subnacionais. Dos três estados nordestinos analisados nesta pesquisa, apenas o Ceará contém a universidade como órgão consultor de ações relativas à agricultura familiar. Porém, nenhum deles mencionou ter contato com pesquisadores da graduação ou pós-graduação em Relações Internacionais e áreas correlatas.

Batista (2019) e Froio e Batista (2021) revelaram que para Marcos Procópio, ex-Secretário da Indústria e Comércio do Estado da Paraíba, essa resistência também acontece por conta do meio público. Ao introduzir a prática internacional para o desenvolvimento das bases tecnológicas do estado, o gestor teve dificuldades em explicar o significado e as motivações da Paradiplomacia (BATISTA, 2019). Grande parte da equipe estadual tinha a carreira paradiplomática como simples viagens de férias ao exterior (BATISTA, 2019). Apesar deste primeiro percalço, as atividades continuaram a crescer gradativamente na região.

Nesse caso, verifica-se que o Brasil teve “um papel passivo no processo de formação” da ordem internacional e que o Nordeste brasileiro, sobretudo sua área rural, configurou-se em um espaço sinalizado pela colonização, destinado a servir o centro. “O pequeno mundo patriarcal criado em torno dos engenhos pôde chegar até nossos dias” (FURTADO, 2002, p.141). Através dessa herança patriarcal baseada no extrativismo do açúcar, o pensar

internacional surgiu em um cenário de subsistência da monocultura e falta de crescimento técnico para o desenvolvimento do campo.

Dessa forma, duas realidades foram traçadas: a) um sistema sulista, no qual Minas Gerais e Rio Grande do Sul se destacavam por suas atividades autônomas e a b) Bahia e o Ceará, que performavam o sistema nordestino. Para Furtado (1960), a evolução destes sistemas não foi a mesma, uma vez que centros do Sul e do Sudeste se desenvolveram às custas da matéria-prima e mão-de-obra nordestinas para alcançar o comércio internacional. Isso resultou em uma baixa distribuição de renda no Nordeste brasileiro – até mesmo no centro da periferia, como a Bahia e o Ceará (FURTADO, 1960).

A solução para este cenário, segundo Furtado (1960, p. 58), surgiu na tentativa de “integrar adequadamente um programa regional na política nacional ou no programa nacional de desenvolvimento [dando ênfase] a aspectos como: deslocamento excedente da população, colonização, organização da produção, transportes, garantia de preços e de mercados”. À medida que essas questões não foram tiradas do papel pelos governantes da maneira que Furtado pensou, estados e municípios nordestinos atualmente descobriram formas de explorá-las: a atividade internacional passou a ser um caminho. É evidente que a Paradiplomacia não significa a receita original proposta por Furtado em seus ensaios, mas trata-se de uma manifestação que remodela a forma de garantir os objetivos propostos pelo autor.

Acerca da inserção internacional dos Estados da Bahia, Ceará e Paraíba, pode-se ressaltar que a Paradiplomacia é um grito político de líderes locais em busca de autonomia. No entanto, o grito destes atores subnacionais difere de intensidade. Bahia e Ceará representam o centro da periferia nordestina. São locais que performam capacidades institucionais, econômicas e jurídicas para o desenvolvimento de atividades de atração de investimentos para resolver os problemas de insuficiência de capital financeiro. Sem contar que são estados que possuem fronteiras (marítimas e territoriais) que facilitam a comunicação com outros estados do centro e, até mesmo, países. Bahia faz fronteira com Minas Gerais, enquanto que o Ceará possui um dos maiores portos de ancoragem do oceano atlântico, o Complexo do Pecém. Por ano, são 8.905.017 de toneladas que passam pelo Pecém. Em específico, o Estado do Ceará tem abertura através do porto às termelétricas e à Companhia Siderúrgica do Pecém (CSP), à refinaria e polo petroquímico, à área industrial e área institucional e serviços³⁴.

³⁴ Para mais informações sobre o Porto do Pecém, acessar: <<https://www.complexodepecem.com.br/category/porto/>>.

Além destas características, a comunicação dos gestores locais com seus respectivos governadores tem sido um motor facilitador para a execução das ações internacionais. Tanto os entrevistados dos Estados da Bahia, como do Ceará confirmaram ter autonomia suficiente para executar as ações necessárias dos projetos. De acordo com o coordenador de projetos da CAR da Bahia, Fernando Cabral, a execução do Bahia Produtiva teve êxito graças à janela de oportunidades e enfrentamento do governador Rui Costa. Ao ser questionado pela importância do governador no estreitamento com o Banco Mundial, Fernando Cabral se demonstrou satisfeito com o trabalho feito no estado. Inclusive, comparou o trabalho da equipe baiana com o Estado da Paraíba. Segundo o coordenador, ao receber parte da equipe paraibana nas instalações da CAR, ele percebeu certa dificuldade do atual governo paraibano de João Azevêdo (PSB) em deliberar certas atividades com agilidade. “Eles tinham dificuldades até mesmo para conseguir passagens aéreas para visitar outros projetos relacionados ao Cooperar PB no Nordeste. Existe muita burocracia e pouca autonomia”, revelou Cabral.

Um aspecto fundamental para o andamento dos projetos é o nível da estrutura institucional. A existência de um órgão público e/ou privado que auxilie nas atividades internacionais dos estados tem influenciado no sucesso dos projetos. No caso da Bahia, além da parte jurídica ser de responsabilidade da Secretaria de Relações Internacionais do Estado, o projeto Bahia Produtiva tem parceria com a organização social Fundação Luís Eduardo Magalhães. Para Fernando Cabral, “ter uma estrutura que lhe auxilie na gestão do projeto e que norteie o trato burocrático é essencial. O significado de uma implementação eficiente dos componentes é uma equipe qualificada para lidar com projetos deste porte”.

Karina Holanda, gerente de fortalecimento institucional do Projeto São José no Estado do Ceará, afirmou que uma equipe especializada tem sido o ponto definidor para lidar com uma população rural que se encontra em vulnerabilidade. Estar atento às variadas necessidades de cada grupo (quilombolas, indígenas, mulheres, pessoas com deficiência e pessoas negras) é um dos objetivos atuais do PSJ IV (III segunda fase). Para isso, reuniões semanais com consultores técnicos e sociais são realizadas em cada associação e cooperativa contemplada.

Para Fernando Cabral e Karina Holanda, equipes eficientes contribuem no andamento de programas de desenvolvimento comunitário, tornado as ações mais orgânicas. A difusão de informações também tem sido um fator definidor no andamento do projeto. Segundo a gestora cearense, sua equipe mantém contato direto com a equipe do Projeto Bahia Produtiva. Trata-se da transferência de estratégias que deram certo no Bahia e que foram implementadas no Ceará, como o assessoramento da construção de casas e no trabalho com as cooperativas. O PSJ

também mantém contato direto com as equipes da Paraíba que, inclusive, também tem se reunido frequentemente com os gestores da Bahia e do Rio Grande do Norte. O próprio Banco recomenda que esse tipo de intercâmbio interestadual seja feito.

Na Paraíba, existe um desfalque no organograma institucional. A ausência de uma unidade articuladora faz com que a execução das atividades internacionais fique sob responsabilidade dos órgãos existentes (secretarias). De acordo com Angeluce Lavor (Cooperar), o atual diretor geral preferiu não contratar/terceirizar uma nova equipe consultora para lidar com estas questões. Em consequência disso, há uma sobrecarga e esgotamento técnico e de recursos humanos para auxiliar nos projetos. Funcionários antigos do estado estão há muito tempo exercendo, além de suas funções normais, questões burocráticas com órgãos internacionais. Quando questionada sobre esse problema, Angeluce Lavor esclareceu que atualmente existe um entrave do estado para a contratação de mais profissionais para o Cooperar PB. Logo, precisam trabalhar com uma equipe pequena dentro das instâncias do projeto. Esse fator inviabiliza até o estabelecimento de um sistema de monitoramento muito mais efetivo no Cooperar. Por ser subordinada à Companhia de Processamento de Dados da Paraíba (CODATA), a equipe do Cooperar enfrenta adversidades para instalar um complexo de monitoramento.

Como foi elaborado nas seções anteriores do primeiro capítulo, houve uma tentativa do ex-governador Ricardo Coutinho para coordenar essa área. Dessa forma, órgãos específicos foram instituídos de forma subordinada às secretarias existentes. O caso do NAI é o que mais chamou atenção. Composto apenas por 03 funcionários jovens e universitários, o trabalho do NAI consistiu na criação de estratégias para desenvolver as capacidades tecnológicas do estado, tais como: consultorias técnicas para facilitar a interlocução com os bancos internacionais em que o estado estabelecia contato financeiro (BATISTA, 2019). Desconforme a gestão de Ricardo Coutinho, o presente governador João Azevêdo não tem perspectivas de designar um novo setor (órgão ou secretaria) e equipe técnica treinada. Além de não ter um setor técnico, o Estado da Paraíba enfrenta um problema de geração de emprego e de desenvolvimento de uma expertise que seria essencial para a evolução da atração de investimentos e tecnologia. Inclusive, seria um passo imprescindível para além do estado.

Para além do BIRD, o auxílio do NAI fez com que acordos com novos parceiros fossem tramitados, a exemplo do Banco de Desenvolvimento Chinês (CBD) e empresas da União Europeia. Por parte de um sistema de rotação de gestão, o NAI foi destituído em 2014 (BATISTA 2019). Mesmo que tenha perdurado durante o ápice das ações paradiplomáticas do

estado, estando, inclusive, em vigência em um período de execução do Projeto Cooperar PB, o ex-governador preferiu findar as atividades do núcleo. Enquanto existia, Batista (2019) revelou que o NAI representou a busca por financiamentos que reforçassem o desenvolvimento de novas temáticas para a região, principalmente no que cerne a área de tecnologia. Sua destituição fez com que as ações paradiplomáticas ocorressem apenas em detrimento de eixos prioritários para a região, como agricultura, agropecuária, pesca e turismo.

O contato dos gestores dos projetos analisados com o Governo Federal foi inexistente. Todos os entrevistados declararam que em nenhum momento houve suporte técnico para lidar com os assuntos internacionais. Bahia e Ceará mencionaram a Secretaria de Assuntos Internacionais (SAIM) e o Ministério da Economia muito brevemente. Apenas ‘monitoram e controlam’ as regras das tratativas dos contratos. Em relação ao Ceará, Karina Holanda explicou que o PSJ também não dialoga com a Secretaria de Relações Internacionais que se localiza na Casa Civil do Estado do Ceará. Paraíba segue em contato apenas com os Ministérios da Agricultura e Economia. O Ministério das Relações Exteriores (MRE) também não concedeu ajuda aos estados. Apesar de existirem mecanismos dentro do órgão que coordenem a prática internacional das unidades federadas, Ricardo Coutinho mencionou que não houve cobertura.

Houve e ainda há, uma discussão entre os governantes dos estados da região Nordeste em consolidar os assuntos de relações internacionais. O crédito, por parte do Governo Federal, estava disponível. O que não existiu foi vontade para que a autonomia fosse compartilhada para as unidades federadas, principalmente aqui no Nordeste. Vale salientar, que houve um excesso de oferta por parte dos organismos internacionais para se instalarem nestes ambientes periféricos. E por falta dessa ajuda do Governo Federal, acabaram indo para outros países. Tudo era muito discutido na esfera local, entre nós governadores. A preocupação do Governo Federal era que os empréstimos não virassem uma dívida pública (RICARDO COUTINHO, entrevista de 30 de março de 2022).

No momento em que as ações paradiplomáticas efetivadas por um ambiente periférico não é a prioridade da União, outros atores passam a protagonizar esse cenário. A implementação, execução e monitoramento dos três projetos estavam sob comando dos governadores, gestores locais, órgãos públicos (secretarias) e empresas públicas/privadas. No contexto da Bahia, o projeto é personificado na imagem de Fernando Cabral e da Fundação Luís Eduardo Magalhães. Enquanto que no Ceará, a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATERCE) trabalha em conjunto com a equipe do PSJ.

Os paraibanos fazem uso do mesmo esquema do Ceará com a Empresa Paraibana de Pesquisa, Extensão Rural e Regularização Fundiária (EMPAER). O incentivo destes atores é essencial para o desenvolvimento da Paradiplomacia periférica. Todo suporte técnico e burocrático que poderia vir de instâncias federais ou de um órgão para lidar com assuntos internacionais são tratados por estas empresas públicas e/ou privadas. É através desse comportamento que o financiamento internacional serviu de forma para subverter a realidade da população rural nordestina.

Em relação ao Banco Mundial, Karina Holanda (PSJ) relatou que o diálogo com a organização mudou bastante. Na ocasião que a gestora entrou no PSJ, 2004, o Banco era muito recluso, principalmente pelo fato de que não existiam especialistas para lidar com as diversas áreas que o Programa de Alívio da Pobreza contempla. Conforme as atividades foram apresentando necessidade de sustentação, a comunicação aumentou e gestores técnicos do Banco passaram a frequentar mais as instalações do PSJ. Essa situação é semelhante ao relacionamento do Banco com a equipe do Cooperar PB. Em 2016, o diálogo era muito engessado (FROIO; BATISTA, 2021). Atualmente, Angeluce Lavor (Cooperar PB) explicou que o diálogo também melhorou. A gestora paraibana revelou que, ao invés do Governo Federal, o Banco é muito mais próximo do projeto.

Na negociação atual do Cooperar, da fase III, o governador João Azêvedo trabalhou muito a nível federal por busca de apoio. Porém, cotidianamente, nós não temos esse tipo de diálogo. Temos apenas reuniões semanais com o Banco Mundial. Estes encontros são realizados toda quarta-feira são realizados por meio de videochamada. Semestralmente temos algumas avaliações maiores com a equipe internacional. O próprio Banco faz essa ponte para que nos relacionemos melhor com outros organismos. Eles mesmos chamam alguns consultores (ANGELUCE LAVOR, entrevista 18 de janeiro de 2022).

Apesar da melhoria, a dificuldade de lidar com a burocracia imposta pelo ator internacional foi pauta durante a entrevista. Segundo Karina Holanda, “o Banco possui um grupo muito pequeno para atender um número gigantesco de projetos. Mandamos termos de referência para análise, por exemplo, e eles demoram 20-30 dias para retornar. Tem também o fato que cada especialista dá uma opinião. Isso nos confunde.” De acordo com os entrevistados, perde-se muito tempo tentando compreender a burocracia imposta pelo Banco. Uma das falhas desse processo é que o próprio organismo internacional desconhece as reais necessidades locais das comunidades na zona rural. A equipe do Banco exige certo desempenho que as comunidades não têm condição estrutural de arcar. Muitas famílias possuem um nível de

escolaridade baixo, o que as deixam impacientes e inseguras ao lidarem com as regras impostas. Ocorre que os projetos demoram mais tempo do que o desejado pelo Banco para serem concretizados.

É notável que os projetos Bahia Produtiva e São José têm um maior êxito de atuação. Ambos conseguiram ultrapassar as primeiras fases para o fortalecimento das bases no setor de infraestrutura que foram estabelecidas a partir do PAPRR em 1994. Tratam-se de propostas voltadas para a inclusão de pessoas em situação de vulnerabilidade nas cadeias produtivas nacional e, até mesmo, internacional. Isso advém de três fatores, o primeiro é a atuação direta de seus gestores em cada estágio da execução das atividades. Como apresentado nos capítulos anteriores, o protagonismo das relações internacionais dos governos subnacionais acontece por conta da vontade de seus líderes. São eles que impulsionam o desenvolvimento da comunidade por meio de uma equipe qualificada, que abrem portas para a cooperação com empresas públicas e privadas e debatem com as equipes do Banco formas mais práticas de lidar com as diferenças dos ambientes periféricos.

A experiência de trabalhar com organismos internacionais é um fator diferencial para o funcionamento do São José, Cooperar e Bahia Produtiva. De acordo com os entrevistados, Angeluce Lavor (Cooperar) e Fernando Cabral (Bahia Produtiva) já tinham trabalhado com atores como Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Fundo Internacional de Desenvolvimento da Agricultura (FIDA), Banco Alemão para o Desenvolvimento (KfW) e Banco de Desenvolvimento da China (CDB). Esse tipo de contato, segundo Froio e Batista (2021) é fundamental para o funcionamento do aparelho paradiplomático. Além da prática, os líderes também possuem bagagem com assuntos internacionais, aprendizagem de outras culturas, idiomas, intercâmbios e viagens ao exterior.

No caso da Paraíba, por exemplo, o ex-governador Ricardo Coutinho expôs que esse conhecimento foi o que marcou a diferença do seu mandato para os governos anteriores. Apesar da ausência do Governo Federal, Coutinho conseguiu fazer com que produtores da zona rural fossem especializados por uma equipe da Câmara do Comércio entre Brasil e China. Ao compreender melhor a política de expansão chinesa, os empresários locais tiveram a oportunidade de estabelecer métodos não predatórios para o comércio. A equipe paraibana também levou pequenos empresários para participar de uma feira de negócios em Cuba. Através desse contato, o estado conseguiu estabelecer contratos de exportação de cimento, celulose e produtos têxteis. Um grupo de agricultores também viajaram para a Colômbia e Bolívia para

fornecerem treinamento na produção de algodão. Coutinho também recebeu sete prefeitos bolivianos para conversar sobre o desenvolvimento da agricultura no estado.

O segundo fator é interligado ao primeiro. Trata-se da sinergia do Governo Estadual com seus gestores. É por meio da autonomia que as ações paradiplomáticas funcionam como propulsores das capacidades dos governos subnacionais. Isso advém de uma abertura política. Seja por vontade de obter projeção e reconhecimento internacional e/ou pela busca por desenvolvimento local, os governadores influenciam diretamente no andamento dos projetos. Uma coisa a se observar é o tipo de autonomia dado aos gestores de cada projeto. Bahia e Ceará apresentaram, durante o processo de entrevistas, ter acesso a qualquer tipo de assistência. A autossustentabilidade destes gestores e seus órgãos faz com que busquem o uso das variadas agências do governo para contemplar ações produtivas nas comunidades locais. Em relação ao Estado da Paraíba, mesmo com dificuldade de vincular as atividades internacionais do estado, Ricardo Coutinho dispôs do fortalecimento de empresas estaduais como o NAI e EMPAER.

Em terceiro, a divergência entre a agenda política local e nacional, para Ricardo Coutinho, também tem sido um dos maiores motivos para a descontinuidade das relações internacionais dos governos subnacionais. De acordo com o ex-governador, o contrato do Cooperar PB é um exemplo deste entrave. Enquanto a Presidência da República esteve sob a condução de dois líderes progressistas do Partido dos Trabalhadores, Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011) e Dilma Rousseff (2011- meados de 2016), o contrato com o Banco Mundial foi sancionado sem intervenções. O Governo Federal, inclusive, trabalhou em prol de “desconstruir as amarras” que países periféricos tinham com organismos internacionais.

Após o impeachment da ex-presidenta Dilma Rousseff (PT), o contrato foi cancelado pelo ex-presidente Michel Temer (MDB) por causa do posicionamento político progressista de Ricardo Coutinho. Em consequência disso, a renovação do projeto foi efetuada diretamente com o Banco Mundial, que reiterou a capacidade do Estado da Paraíba de retornar suas atividades para a reconstrução do estado. A geração das bases produtivas, como renda e emprego, foi fixada em meio à aproximação com o Governo Federal primeiro mandato de Coutinho e ao distanciamento de diálogo em seu último mandato. Para isso, o governo local paraibano precisou articular-se internacionalmente de maneira isolada. A atração de investimentos do estado voltou-se apenas para áreas prioritárias, como agricultura, bovinocultura, caprinocultura e infraestrutura.

A aplicação de políticas públicas para a expansão do orçamento participativo no Estado da Paraíba remediou, em parte, a ausência do Governo Federal. Mesmo que a área de atuação paradiplomática tenha sido voltada para setores mais urgentes, a presença da comunidade local serviu como motor para o encaminhamento dos projetos internacionais.

O orçamento participativo do estado aconteceu porque estávamos no melhor momento, aliás, o único momento de participação da população paraibana em algum projeto. Isso é grave, olhando para o aspecto histórico da Paraíba. Somos um estado que a história é marcada por oligarquias. Nós somos o último bastião a cair no Nordeste. Os primeiros foram na Bahia e no Maranhão. Até 2010 nós estávamos presos a esse familismo. Por isso que eu tive que acelerar as ações dentro do estado. Precisei radicalizar esse processo de participação popular, sonhando que retrocessos futuros não pudessem chegar. Para isso, precisávamos fazer com que todas ações estivessem a corresponsabilidade das pessoas. Ao mesmo tempo que estávamos dividindo o poder, na essência estávamos dividindo a responsabilidade também. Através do Cooperar, conseguimos aumentar a produção de bovinos no estado. Foram políticas muito importantes e bem discutidas com a sociedade (RICARDO COUTINHO, entrevista de 30 de março de 2022).

Nesse caso, a Paradiplomacia periférica é caracterizada por dois arranjos: a) emergencial e desafiador, que põe em evidência os sintomas danosos provocados pela administração nacional; e pela b) complementariedade, onde as ações dos poderes nacionais e locais estão conectadas. É o mesmo efeito de ação e reação na física. Na região Nordeste essa regra é clara. O prosseguimento do Programa de Alívio da Pobreza nos três estados analisados nesta pesquisa dependeu intrinsecamente destes dois fatores. Ora com reações subversivas mais incisivas, para lidar com o abuso de poder das contrapartes. Ora com ações contingentes, apenas fortalecendo os processos de políticas públicas do Governo Federal.

Apesar dessa problemática apresentada, todos os entrevistados manifestaram-se contra a instituição de uma unidade articuladora de relações internacionais. Na percepção dos gestores, o trabalho executado pelas secretarias estaduais já é o suficiente para a consecução dos projetos. Segundo Fernando Cabral (Bahia Produtiva), “a estrutura que temos por aqui nos atende muito bem. Temos todo suporte necessário em termos de orientação e diálogo no Estado da Bahia”. Um ponto levantado pelo gestor do Bahia Produtiva é que é referível obter essa ajuda a partir de órgãos desvinculados do Estado. No geral, a contratação de empresas externas para a prestação de consultorias já é o suficiente. Isso facilita os trâmites básicos para a orientação dos projetos, sem contar que tudo seria menos engessado. Todos mostraram desinteresse na criação do órgão, uma vez que isso poderia acarretar na diminuição da autonomia dos gestores dos

projetos. Angeluce Lavor (Cooperar PB), por exemplo, contou que uma Secretaria de Relações Internacionais poderia intervir nas atividades e a execução poderia ser bem mais demorado.

Para Ricardo Coutinho, a criação de uma coordenadoria de relações internacionais vinculada ao gabinete do governador seria necessária para os ambientes periféricos. Isso significaria o surgimento de um órgão horizontal, sem a personificação de um(a) assessor(a) ou secretário(a) para representá-lo. Por parte do entrevistado, houve essa vontade desde que ele ocupou o cargo de prefeito da capital paraibana, João Pessoa, no período de 2004 à 2008. A ideia não foi concretizada por causa de falta de apoio político.

Dessa forma, essa pesquisa se estabelece a partir de dois cenários: de um lado, a necessidade de uma secretaria de relações internacionais seria imprescindível para amenizar a sobrecarga das atividades dos órgãos existentes; e, de outro, os próprios gestores não têm interesse nesse tipo de arquitetura. O que é possível ser concebido para facilitar as atividades paradiplomáticas em localidades periféricas? Como criar um ecossistema que esse fenômeno seja integrado de acordo com sua realidade? Para isso, a seção a seguir abordará novas formas de construir um sistema paradilomático eficiente.

3.2 – *Ensinando a transgredir: novos caminhos da Paradiplomacia brasileira*

“Cada parte é um centro” e nesse centro “há tarefas para todos”, declarou Galtung (1980, p. 393). Mas, “quem são os atores que podem ser motivados e capazes de implementar uma proposta” (GALTUNG, 1980, p. 394) para exercer sua função social dentro do sistema internacional? Como discutido nas seções anteriores deste trabalho, não depende mais do Estado “transformar a natureza estática do sistema” (GALTUNG, 1980, p. 395). Esse espaço agora é protagonizado por atores subnacionais e, principalmente, por aqueles que se encontram na periferia. Por isso, essa seção apresentará como estes atores podem criar movimentos autossustentados em suas capacidades paradiplomáticas e por meio da difusão de informações com outros atores periféricos.

Fora do centro está ocorrendo um movimento que, dentro dos estudos para a paz e filosóficos, Galtug (1980) denomina como: *self-reliance*. Olhando através do escopo desta pesquisa, de cunho de política externa, os atores subnacionais periféricos estão ganhando ‘autossuficiência’ ao conter o monopólio do centro, estimulando novos padrões de cooperação para o desenvolvimento. Nesse caso, a Paradiplomacia periférica trata-se de um novo

relacionamento entre o centro e a periferia do mundo, dando ênfase as interações glocais. Sobretudo, fala-se de um processo em que “implica a autonomia [que governos subnacionais periféricos têm] para definir seus próprios objetivos e realiza-los na medida do possível por meio dos seus próprios esforços, usando seus próprios fatores” (GALTUNG, 1980, p. 400).

A ideia de uma autossuficiência local e regional reforça o comprometimento em livrar-se das amarras dominantes do centro (capitalista e imperialista imposto por países do Norte). Para Galtung (1976), essa experiência é muito mais profunda do que se imagina. É uma forma de fazer com que ambientes periféricos se organizem a partir de seus produtos locais (ênfase no valor de uso ao invés do valor de troca durante as primeiras produções locais). E mais, simboliza desconstruir as lacunas de conhecimento pré-estabelecidas pelo centro sobre a periferia. É uma luta contra a penetração (por meio da autoconfiança, dignidade e a capacidade de criar uma nova cultura), fragmentação (fortalecimento do princípio da participação e da solidariedade) e marginalização (GALTUNG, 1976).

Dessa forma, o que não levar em consideração quando se fala da edificação de um sistema autossuficiente por parte da periferia? Galtung (1980) elabora algumas recomendações:

- 1) A autoconfiança não é uma fórmula abstrata e geral. A autossuficiência faz parte de um processo histórico, ao mesmo tempo em que luta contra uma certa estrutura global e doméstica e uma forma de construir uma nova;
- 2) A autossuficiência não pode ser liderada de cima. A autossuficiência pode provavelmente ser iniciada de cima para baixo, mas não tem sentido sem a participação em massa. Por meio da autossuficiência coletiva, as condições necessárias podem ser criadas em nível nacional e, por meio da autossuficiência nacional, as condições necessárias podem ser criadas em nível local, mas é somente no nível local que a autossuficiência, propriamente falando, pode se desenvolver como ação em massa;
- 3) Autossuficiência não é o mesmo que processamento nacional/local de matérias-primas. Este é geralmente uma condição necessária, pois uma ideia básica é contrair os ciclos econômicos e usar fatores locais. Mas o processamento nacional é inteiramente compatível com o capitalismo nacional e a penetração da periferia nacional a partir dos centros nacionais, assim como o processamento local é compatível com capitalismo local e tudo o que isso implica em termos de divisão do trabalho entre proprietários/trabalho-compradores/decisores e trabalhadores, de todos os tipos, tanto em termos de decidir o que produzir, como produzir e o que fazer com o excedente criado. Além disso, o capitalismo como é conhecido hoje é expansionista por natureza e tenderá a ultrapassar as fronteiras de qualquer unidade autossuficiente, transformando outras unidades em fontes de fatores e mercados de capitais e produtos, todos incompatíveis com a autossuficiência e dependência dessas unidades;
- 4) Autossuficiência não é o mesmo que produzir para a satisfação das necessidades básicas dos mais necessitados. São prioridades excelentes, mas também compatíveis com gerencialismo e clientelização. A autossuficiência implica outra relação sujeito-objeto, que as massas são mais donas de sua própria

satisfação de necessidades, não desenvolvendo a “psicologia de depender do governo para alívio” ou autarquia;

- 5) A autossuficiência implica um redirecionamento e recomposição do comércio e da cooperação, não a construção de muros apertados em torno de todas as unidades – embora se possa argumentar que vale a pena lutar pela autossuficiência alimentar (GALTUNG, 1980, p. 404).

Por que sugerir que a estrutura de autossuficiência estabelecida por Galtung (1976) deve ser levada em consideração para a composição dessa pesquisa? A prática das relações internacionais por governos subnacionais possui como motor principal: a autonomia. Significa a tentativa de atenuar “uma série encadeada de relações entre poucos, [localizados no centro dos países]. Esses poucos são iguais, com interesse em coordenação às custas de muitos” (ONU, 2017, p. 8).

Ao passo que governos subnacionais do centro possuem capacidade de gerenciamento de suas atividades internacionais, como foi apresentado anteriormente sobre a atuação dos estados do Sul e Sudeste do Brasil, outros espaços não possuem coordenação e capacidades suficientes. Isso reflete na maneira em que estes atores se lançam no sistema internacional. A *self-reliance* pode significar a categorização de um novo olhar sobre a Paradiplomacia, uma vez que os estados menos desenvolvidos utilizam de suas próprias competências em prol de buscar desenvolvimento econômico, social e cultural.

Para compreender determinada relação é necessário pensar como funciona o vínculo destes sujeitos periféricos à nível nacional, uma vez que Galtung (1976) elabora em seus estudos a criação de em uma *self-reliance* nacional, além de local e regional. É necessário buscar uma congruência entre estas três esferas. O propósito é ‘redirecionar’ e ‘recompor’ as relações que Estados e governos subnacionais dispõem um com os outros (GALTUNG, 1976). De acordo com Galtung (1976), a construção de um ambiente autossuficiente tem a possibilidade de proporcionar a emancipação das unidades locais e regionais.

Olhando para o Brasil, a forma como as unidades federadas estão dispostas a cooperarem entre si é algo a ser levado em consideração quando se fala do paradigma proposto por Galtung (1980). Existe uma participação significativa de todos entes em prol da criação de um sistema de *self-reliance* dentro do federalismo brasileiro? A primeira coisa que se deve evidenciar na busca de uma resposta é compreender que a reforma do Estado brasileiro não seguiu os moldes dos países desenvolvidos (ABRUCIO; COSTA, 1998). Em essência, Abrucio e Costa (1998) observam que a redemocratização brasileira foi marcada pela descentralização dos recursos e poderes. Estados e municípios passaram a ter em seus governadores e prefeitos

a força motriz para administração federativa, refletindo na promulgação da Constituição Cidadã de 1988.

Em tese, as federações são impostas por meio de um arquétipo de forças centrípetas e centrífugas, onde a atuação de seus entes é composta por ações cooperativas e competitivas (SOUZA, 2008). A dupla autonomia territorial (subnacional e central) é essencial para o equilíbrio institucional entre estas forças (ELAZAR, 1987). Apesar da teoria, no Brasil, o jogo federativo para Abrucio (1996) é considerado não cooperativo, ou seja, não existe de fato uma competição, mas existe certo nível predador quando os entes se isentam de suas responsabilidades, sobrando para outros arcar com os custos. Exemplo: estados e municípios submersos por dívidas com organismos internacionais e passando para a União a responsabilidade, ou até mesmo quando a própria União se relaciona de maneira hierárquica para com suas unidades federadas.

Acontece que, apesar de caracterizar uma inovação no sistema federalista com a articulação autônoma de estados e municípios, o modelo brasileiro manteve vícios da descentralização e da própria centralização (ABRUCIO, 1996). Característico por um processo que se trata de manter o poder, combinado com um período autoritário, o Brasil fez de sua estruturação local um antro de clientelismo e outros fenômenos de patrimonialismo local. Ao invés de propiciar maior participação dos cidadãos e eficácia de políticas públicas, foi a desigualdade regional que aumentou (ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2013).

Como superar essa difusão de poder e os possíveis problemas de autonomia? Para Abrucio e Costa (1998) e Abrucio, Franzese e Sano (2013), os governos subnacionais são peças-chaves para equilibrar o jogo da descentralização. Importantes na balança entre o poder do governo central, estados e municípios têm a possibilidade de funcionar como pontos de equilíbrio no pêndulo entre o ‘mais local’ e o ‘mais central’. Além disso, é necessário criar uma cultura de parcerias, negociação e tolerância intergovernamental, onde as identidades locais sejam construídas e preservadas.

A descentralização das políticas públicas é uma saída para essa inquietação (LOTTA; VAZ, 2012). A Paradiplomacia, antes da política externa, é um caso de política pública. É através desse fenômeno que programas sociais podem ser fortalecidos, ganhando escopo de visibilidade através do financiamento internacional. Apesar da federação brasileira ser um arranjo complexo, principalmente em termos de recursos fiscais, as políticas públicas de cunho social vêm representando um novo tipo de crescimento intergovernamental (ALMEIDA, 2005).

Do ponto de vista das políticas públicas e seu impacto sobre a federação, várias inovações ocorreram. A primeira foi o reconhecimento dos direitos sociais, tendência também encontrada em constituições recentes de outros países. A segunda foi a universalização do acesso à saúde, antes restrita aos detentores de emprego formal. A terceira foi um significativo aumento das competências concorrentes entre os três níveis de governo *vis-à-vis* as constituições anteriores, decisão pouco notada por muitos analistas. Isso criou as bases para o desenho atual das políticas públicas, notadamente as sociais, com regulação federal e implementação quase sempre local. A quarta inovação foi a diminuição do *quorum* para emendas constitucionais, de 2/3 nas constituições dos militares, para 3/5. Isso deu espaço para a promulgação de emendas constitucionais que permitiram a regulamentação de várias, mas não todas, políticas sociais constitucionalizadas. Essas inovações foram responsáveis pela capacidade de a União de contornar os dilemas federativos, conseguir a adesão das demais esferas à implementação e ao financiamento de políticas nacionais, também estimuladas por incentivos para sua adesão, e pela aprovação de emendas constitucionais que colocaram em prática alguns direitos sociais. Nesse sentido, pode-se explicar o contorno dos dilemas federativos no Brasil tanto por variáveis institucionais – as regras da Constituição de 1988 –, como por variáveis de políticas públicas, isto é, políticas com incentivos para sua adesão (SOUZA, 2019, p. 6).

Embora a importância do governo nacional tenha que ser preservada, “é preciso encontrar [a] redução das desigualdades territoriais” (ARRETCHE, 2010, p.593), de seus recursos fiscais e encargos. Assim, as capacidades políticas, econômicas, institucionais e técnicas entre os governos subnacionais poderiam ser universalizadas. Trata-se de uma “transferência para outras esferas de governo de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos no nível federal” (ALMEIDA, 2005, p. 30). “O resultado dessa ação é a concretização da diretriz constitucional de descentralização de políticas públicas, fortalecendo principalmente os municípios [e estados]” (FRANZESE; ABRUCIO, 2013, p. 14).

Neste momento, a Paradiplomacia surge para o debate como uma tentativa de alçar competências constitucionais aos estados e municípios de um país subdesenvolvido como o Brasil. Por mais que a adesão de políticas públicas estejam sob intermédio do executivo e legislativo, os interesses autossustentados dos estados, sobretudo do Norte e Nordeste têm sido motivo de ânimos para a reorientação de seu progresso. Para isso, é preciso um planejamento para o desenvolvimento das capacidades institucionais destas unidades federadas. Isso abre margem para que programas voltados para a comunidade tenham mais espaço, assim como a criação de conselhos e órgãos estratégicos voltados para a atração de investimentos.

À vista disso, o fenômeno proposto por Galtung (1976, 1980, 1981) tem a possibilidade de funcionar como um exercício de antítese à dependência causada pelo centro. Nessa lógica,

estados menos desenvolvidos das regiões brasileiras passam a serem vistos como atores ativos, fortalecendo as noções de interdependência. E, ademais, não temerão cooperar uns com os outros e com organismos estrangeiros. Fala-se aqui de contribuir para a ressignificação dos “vários centros” dentro do Brasil e não apenas “alguns centros” (GALTUNG, 1981).

Por ser um caminho para um movimento subversivo das relações internacionais, as interações democráticas horizontais têm a possibilidade de garantir uma internacionalização dos governos subnacionais mais orgânica. Em detrimento desta ação, laços entre atores subnacionais têm sido reformulados a fim de modificar as assimetrias no meio local e, conseqüentemente, internacional.

Uma das formas inovadoras para a reestruturação do sistema internacional que podem auxiliar na proposta de Galtung (1976, 1980, 1981) é o surgimento de redes colaborativas (PUTNAM, 1993). Através da composição de um sistema de redes, as relações sociais e institucionais entre os atores subnacionais envolvidos poderão se tornar contínuas e estáveis, além de regulares (GIDDENS, 2009). Fala-se de um movimento horizontal que a ação e a estrutura (de capacidades institucionais, econômicas e sociais) são peças chave na evolução da Paradiplomacia periférica e que resultará na cooperação (PUTNAM, 1993; GIDDENS, 2009).

As redes colaborativas são respostas por meio de uma estrutura mais recíproca e sustentável, a fim de complementar – e dependendo do contexto político – competir com os atores centrais. Seria uma forma de diminuir as disparidades e o poder do centro sobre a periferia paradiplomática por meio da cooperação entre estados e, até mesmo, entre municípios brasileiros. De acordo com Bodin (2017), o centro possui vantagem na coordenação dessas atividades, mas “as diferentes estruturas não emergem por acaso” (BODIN, 2017, p. 6). O que significa a evolução de novos atores “que se ajustam a diversos fatores endógenos e exógenos de mudança” (BODIN, 2017, p. 6).

A democracia representativa é um bom exemplo para o fortalecimento desse sistema de redes colaborativas. Antes de tudo, é o papel social e político do líder político que garante o surgimento de arranjos como estes. Sem seus gestores e governadores, os projetos do Banco Mundial nos estados nordestinos não teriam conseguido passar de fase. Bahia, Ceará e Paraíba apesar de suas diferenças institucionais e econômicas confirmam que o personalismo político é a chave dos processos paradiplomáticos nas regiões. Isso abre margem também para a difusão do orçamento participativo, onde a comunidade passa a interferir positivamente na melhoria da sua realidade local.

Para Osmany Porto (2014), o orçamento participativo (OP) faz parte de uma metodologia que é aplicada de acordo com as necessidades e nível de atuação local da sociedade civil. Trata-se de um processo político local que se internacionalizou e se difundiu de maneira massiva (militância política), no qual métodos próprios foram estipulados. É um processo que começa a partir do âmbito doméstico e que atravessa as fronteiras. Países periféricos como os da África Subsaariana e América Latina se apropriaram de acordo com seus projetos políticos centralizadores (França) e descentralizados (Brasil), além da vontade política (PORTO DE OLIVEIRA, p. 2014).

Outro facilitador do OP é a proximidade geográfica. Ao ser criado inicialmente em Porto Alegre, no Estado do Rio Grande do Sul, outras regiões brasileiras tem a possibilidade de ter um acesso mais eficiente às metodologias do OP. Isso faz com que políticos de estados e municípios nordestinos possam visitar a cidade que fundou e até hoje corresponde ao maior exemplo deste fenômeno. Estados nordestinos tiveram a possibilidade, a partir da criação das redes gaúchas de cooperação (DILLY; MACKE; MAIA, 2011; RIEGER, 2020), intitular sua própria rede colaborativa.

Essas experiências vieram a partir do protagonismo do Estado da Bahia no desenvolvimento de alternativas para fortalecer o capital social por meio da atração de recursos no mercado internacional (SOUSA, 2019). Isso resultou no Consórcio Estadual do Nordeste e que favoreceu o compartilhamento de informações dos estados mais desenvolvidos da região para aqueles que tem pouca dimensão do que é internacional, como é o caso mencionado nas seções anteriores dos gestores públicos da Bahia ensinando os do Maranhão a conduzirem os processos paradiplomáticos. É uma forma da Paraíba também aprender.

Na América Latina, por exemplo, a articulação de líderes indígenas em áreas transfronteiriças por meio de relações colaborativas tem ganhado força. A Paradiplomacia periférica indígena tem desafiado a lógica estadocêntrica, questionando “as formas de governação centradas no Estado ao promover a emergência de novas formas resultantes de interações não hierárquicas e flexíveis entre múltiplas redes não estatais” (UGALDE, 2005 *apud* ÁLVAREZ; OVANDO, 2022, p. 6). Comunidades indígenas do Chile, Bolívia, Peru e Argentina, como os Aymaras e Mapuche, trabalham em conjunto para reduzir as assimetrias regionais, uma vez que se concentram na abertura de mercados, segurança de fronteiras, autonomia política, reafirmação da identidade histórica e interculturalidade (BUSTAMANTE; CAÑAS, 2017; ÁLVAREZ; OVANDO, 2022).

Diante desses casos, fica perceptível que a Paradiplomacia realizada por entes subnacionais periféricos funciona como um propulsor para a internacionalização de políticas públicas. Para Almeida (2021), esse fenômeno é a pura manifestação de como as forças internas dos Estados podem funcionar como carreadores de forças externas. É uma forma de “buscar a expertise e o background dos atores internacionais com a finalidade de preencher alguma deficiência em suas atividades e, para tanto, sustentar suas decisões em ideias e atuações reconhecidas e legitimadas por atores internacionais” (ALMEIDA, 2021, p. 17).

As redes de cooperação são capazes de enfrentar dois cenários existentes na Paradiplomacia brasileira, sobretudo periférica: a) a limitação programada e b) imobilidade oportuna. Segundo Rieger (2019, p. 117), o primeiro “seria o sugestionamento dos gestores de que há barreiras de entrada na inovação da gestão pública sem ao menos conhecer estas barreiras”. Nesse caso, existe certa incerteza em relação aos aspectos positivos da Paradiplomacia, uma vez que atores periféricos não dispõem das mesmas capacidades que os do centro (RIEGER, 2019). O segundo ponto caracteriza “um entrave ainda maior, pois ainda que os gestores tenham o conhecimento sobre as experiências da prática paradiplomática a nível nacional, eles não consideram a Paradiplomacia uma ferramenta factível para solucionar problemas endógenos” (RIEGER, 2019, p. 117).

Outra coisa, as redes paradiplomáticas são capazes de proporcionar um exercício de transferência e difusão de políticas. Ao passo que as transferências estão voltadas para o olhar doméstico, a difusão frisa os aspectos externos, a fim de moldar o deslocamento e a comunicação entre instituições domésticas e externas/públicas e privadas (FARIA, 2018). Esse processo ocorrerá a partir da cooperação entre os atores, pressão de atores institucionais domésticos e externos aos problemas causados pelos Governos Nacionais, transferência de informações e conhecimento, criação de instrumentos de acordo com a realidade e reorientação de programas sociais para que se tornem mais orgânicos e possam ser replicados em outros países (de preferência, periféricos) (OLIVEIRA; PAL, 2018; FARIA, 2018).

Vale ressaltar que a criação de redes exige um cenário institucional preparado. A ausência em ambientes periféricos de um órgão específico de relações internacionais proporciona um cenário inseguro. Sem suporte técnico e do Governo Federal, os governos subnacionais conduzem incorretamente e com poucos recursos as negociações com organismos estrangeiros. Apesar de alguns dirigentes se destacarem na tentativa de impulsionar o papel das estruturas estaduais, seus funcionários precisam de treinamento e autonomia. Sem essas características, as equipes capazes de projetar uma imagem positiva dos estados não

conseguirão consolidar seus trabalhos, dificultando a comunicação local com os organismos internacionais.

A inexistência de uma estratégia bem definida com funcionários qualificados que dominem os assuntos de relações internacionais, saibam formular e conduzir projetos de políticas públicas e internacionais e, além do mais, se relacionar com órgãos estrangeiros é um fator condicionante. De acordo com Froio e Batista (2021), os funcionários do Estado da Paraíba, por exemplo, não sabiam como se portar diante das atividades de cooperação e negociação internacional e, até mesmo, eram resistentes em ocupar tais cargos.

Segundo Shiguenoli Miyamoto (2003), existe uma dificuldade em designar o profissional da área como internacionalista. Questões como a falta de compartilhamento de informações sobre o que esse profissional exerce e o desfalque de conhecimento prático são problemas que dificultam o ingresso destes no mercado de trabalho. Isso faz com que os estudantes recém graduados e pós-graduados procurem os centros urbanos mais desenvolvidos em busca de oportunidades. Para Almeida (2006), sem o reconhecimento do profissional de relações internacionais e por trabalharem com temas multidisciplinares, estes acabam se inserindo em vínculos empregatícios de outras áreas.

A necessidade de formular concursos públicos nos estados periféricos para cargos da gestão de relações internacionais nos órgãos já existentes, por exemplo, daria uma maior garantia para tais atividades. Sem contar que colaboraria para a continuidade das práticas internacionais, o que poderia incentivar uma futura implementação de um órgão definidor da área. Isso seria possível por meio da divulgação das principais capacitações desse setor, o que pode ser feito pelas instituições de ensino, como aponta Lessa (2005).

Os cursos de graduação e pós-graduação em Relações Internacionais poderiam ser cooptados pelo estado para a formulação de *workshops* e capacitações dos servidores públicos envolvidos com projetos internacionais. Alguns dos maiores centros de ensino da área estão localizados nos estados analisados nesta pesquisa, como a Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) e Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB) em Redenção, Ceará, e em São Francisco do Conde, Bahia. Na pós-graduação, são: os Programas de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI- UEPB), em Gestão Pública e Cooperação Internacional (PGPCI-UFPB) e em Ciência Política e Relações Internacionais (PPGCPRI-UFPB). Fatores como a formação de bases curriculares nas universidades que sejam voltadas para o mercado

de trabalho e a formação pessoal do profissional (domínio de idiomas; estágios no período da graduação; especializações) (RIBEIRO; KATO; REINER, 2017) também são necessários para uma melhor inserção.

Dessa forma, a confiabilidade e o investimento das capacidades entre os atores subnacionais são peças chave para a produção de redes paradiplomáticas. Ao entender os aspectos mais íntimos de suas realidades locais, uma conexão interestadual pode ser criada em prol do desenvolvimento do capital social. Os objetivos das redes podem variar de acordo com às necessidades básicas dos estados periféricos. Conforme as disparidades forem esvaindo, novas imbricações irão surgindo. O primeiro passo é dedicar-se ao diálogo sobre as capacidades paradiplomáticas entre os estados brasileiros para que se possa arquitetar propostas que oxigenem as áreas mais afetadas. É uma forma de difundir como estes atores periféricos lidam com seus problemas domésticos e aguçar a transferência de estratégias para as demais periféricas do mundo.

Considerações parciais

Em relação ao terceiro capítulo é possível concluir que:

- 1) A Paradiplomacia periférica é definida a partir de dois comportamentos: ora desafiando, ora complementando as políticas dos Governos Nacionais. Essa análise vai ao encontro com a literatura oficial, a exemplo de Soldatos e Duchacek (1990), que na década de 1980-1990 já haviam observado tal característica. Acontece que, desta vez, trata-se de uma análise de ambientes periféricos. Localizados na periferia, estes atores subnacionais articulam-se a partir de capacidades paradiplomáticas menos desenvolvidas. As definições de desenvolvimento econômico, jurídico, institucional, geográfico e político nestas localidades não são as mesmas que as características dos primeiros países do Norte Global que foram estudados pelos atores citados no primeiro capítulo deste trabalho;
- 2) O pensar internacional nos ambientes periféricos do Nordeste ocorreu única e exclusivamente por conta do esforço de seus líderes políticos (governadores) e gestores dos projetos. A trajetória profissional e pessoal tem sido pontos fundamentais para que estes agentes coloquem seus estados na vitrine internacional. Ao decidir que a Paradiplomacia funciona como uma forma de sanar às desigualdades de desenvolvimento social e econômico, os governadores deram autonomia suficiente para

que sua equipe de gestores pudesse executar as ações dos projetos de maneira orgânica e fluída, sem amarras;

- 3) À medida que a atuação do governo local foi um propulsor das práticas paradiplomáticas no Nordeste, o Governo Federal não teve participação alguma. Segundo os entrevistados, o órgão serviu apenas como assegurador do contrato internacional para que não houvesse uma dívida pública. Isso implicou na substituição do suporte técnico federal pela contratação de empresas locais para auxiliar os projetos. O Projeto Bahia Produtiva, por exemplo, tem funcionado por três fases por conta da consultoria da Fundação Luís Eduardo Magalhães. O órgão público-privado funciona como facilitador dos mecanismos internacionais para o Estado da Bahia;
- 4) A alternância de poder local e nacional também é um fator determinante na Paradiplomacia periférica. Em consequência disso, a descontinuidade das ações internacionais nos estados menos desenvolvidos é algo recorrente. Na Paraíba, por exemplo, o ex-governador Ricardo Coutinho enfrentou dificuldades para atrair investimentos internacionais para o estado durante o golpe presidencial de 2016. O Governo de Michel Temer impossibilitou que o estado fechasse contratos com organismos estrangeiros. No âmbito local, a saída de Coutinho também sinalizou um engessamento das atividades internacionais por conta do atual governador, João Azevêdo (PSB);
- 5) O intercâmbio interestadual é uma tática utilizada pelos atores subnacionais nordestinos para transferir e difundir um aparelhamento de informações. A comunicação entre os gestores dos projetos de outros estados fez com que os profissionais e as comunidades tenham a oportunidade de aprender técnicas mais eficazes. No caso do Cooperar PB, que ainda utiliza de ações para o melhoramento de infraestrutura como aspecto base de seu projeto, as ações de mercado foram expandidas por causa de apoio do Estado da Bahia. Outros estados que não foram explorados nesta pesquisa, como Rio Grande do Norte e Pernambuco, também trocam experiências com Bahia, Ceará e Paraíba;
- 6) No geral, a comunicação com o Banco Mundial é de fácil acesso. O que dificulta é a equipe pequena que cuida de todos projetos do Programa de Alívio da Pobreza. Por conta disso, a análise documental demora. Sem contar que cada técnico faz uma exigência diferente, o que causa confusão no entendimento das equipes locais dos projetos – principalmente das comunidades rurais. O Banco impõe uma alta burocracia que não condiz com a realidade local. Muitas vezes, a necessidade das associações de famílias contempladas não é atendida. Sem contar que o organismo internacional exige

um tempo para a implementação das atividades que, por conta de problemas estruturais, as comunidades não conseguem alcançar as metas;

- 7) Em relação a estrutura institucional, apenas a Paraíba apresentou ter dificuldades nessa área. Ao observar o andamento das atividades, o estado possui uma equipe pequena. Enquanto Bahia e Ceará tem liberdade suficiente para contratar mais profissionais, o grupo de trabalho do Cooperar PB é reduzido. Isso engessa as atividades. O que poderia ser horizontalizado e exercido por várias pessoas, acaba por centralizar e personificar as funções. Observou-se também que um dos sucessos dos projetos é presença de uma equipe capacitada e bem treinada. Por isso, consultorias mensais e a capacitação dos funcionários é o que caracteriza os projetos Bahia Produtiva e São José;
- 8) Quanto a criação de um órgão para lidar com os assuntos de ações internacionais, os entrevistados demonstraram desinteresse. Apenas o ex-governador da Paraíba, Ricardo Coutinho, exaltou a necessidade de criar uma coordenadoria ou agência de desenvolvimento que cuidasse dessa área. Para Ricardo Coutinho, uma Secretaria ou Assessoria de Relações Internacionais pessoalizaria o trabalho em um único organismo. Já os demais gestores alegaram que o surgimento de uma unidade articuladora dificultaria e atrasaria o rumo das ações locais. Para eles, é muito melhor estarem ligados apenas às secretarias já existentes, como de desenvolvimento ou de agricultura. É tanto que os projetos Bahia Produtiva e São José não se comunicam diretamente com as Secretarias de Relações Internacionais nos gabinetes dos respectivos governadores do estado;
- 9) O Estado da Paraíba dialogou com organismos internacionais de maneira isolada, enquanto que Ceará e Bahia tiveram ações mais bem estruturadas. O nível das capacidades paradiplomáticas também é desigual entre ambientes periféricos. Existem centros paradiplomáticos dentro das periferias. É tanto que Bahia e Ceará são um dos espaços mais desenvolvidos econômica, jurídica, social e politicamente da região Nordeste. Isso implica em arranjos políticos bem articulados. A atração de investimentos costuma ser ponto essencial para o fortalecimento de suas competências locais;
- 10) As propostas de orçamento participativo e empoderamento comunitário servem como alternativas para o fortalecimento das capacidades paradiplomáticas de ambientes periféricos. A formação de redes paradiplomáticas e consórcios públicos servem para o fortalecimento dessas práticas descentralizadoras. É uma forma que os governos

subnacionais podem encontrar para se desenvolverem a partir de suas particularidades existentes (autonomia e autossuficiência), gerando um ecossistema de *self-reliance*.

Considerações finais

A Paradiplomacia periférica é um fenômeno crescente e extremamente significativo para os governos subnacionais do Nordeste brasileiro. Trata-se de um movimento “*bottom-up*” (de baixo para cima), no qual permite a reinserção de espaços menos desenvolvidos no cenário internacional. Em suma, esse comportamento era dedicado aos governos subnacionais providos de capacidades paradiplomáticas bem definidas. Estes atores são compostos por uma estrutura articuladora ou de órgãos parceiros para lidar com assuntos de relações internacionais (capacidade institucional), centros modernos e preparados para expandir seus mercados (capacidade econômica), leis apropriadas que garantam sua atuação em conjunto com o Senado Federal (capacidade jurídica) e líderes políticos engajados (capacidade política). As regiões Sul e Sudeste apresentam tais características. Fala-se aqui de governos subnacionais que funcionam como vitrines do país dentro do sistema internacional, a exemplo de São Paulo, Rio de Janeiro, Curitiba, Porto Alegre e Minas Gerais.

Ocorre que, nesse momento há uma virada de chave. Apesar de governos subnacionais periféricos projetarem-se internacionalmente de forma isolada, a motivação paradiplomática é a mesma que dos governos subnacionais do centro do país. O desenvolvimento social, econômico e cultural também são objetivos dos ambientes periféricos. São estados que ausentes de capacidades paradiplomáticas e *know-how* utilizam-se de modelos autossustentados e autoconfiantes eficientes. O caso do Programa de Alívio da Pobreza Rural do Banco Mundial nos Estados da Bahia e do Ceará elucidam essa compreensão, categorizando-os como atores periféricos ativos no cenário internacional.

A boa execução do Projeto Bahia Produtiva e do Projeto São José diz respeito ao organograma paradiplomático de seus governos subnacionais. O pensar internacional fez parte das agendas políticas dos líderes locais, promovendo uma expansão de competências institucionais. Isso é comprovado quando se observa atuação internacional destes governos subnacionais com organismos estrangeiros, como é o caso da aproximação de cidades baianas e cearenses com as redes paradiplomáticas do Mercosul. Por isso, a visão do governador tem sido um ponto crucial para a descentralização das atividades internacionais na Bahia e no Ceará. Em relação ao desempenho do Programa de Alívio da Pobreza nestas localidades, ambos atores têm equipes autônomas para lidar com o andamento das atividades dos projetos implementados nas zonas rurais. O trabalho prestado por seus governantes permitiu um espaço paradiplomático homogêneo e orgânico.

São projetos que não trabalham diretamente com as Secretarias de Relações Internacionais de seus respectivos estados, mas que ligam-se por meio de parcerias com órgãos públicos e privados. A Fundação Luís Eduardo Magalhães, por exemplo, trabalha em cooperação com a Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional do Estado da Bahia (CAR). O objetivo é fornecer estratégias afirmativas e lidar com as áreas burocráticas do Programa de Alívio da Pobreza Rural. No Ceará, esse suporte é feito pela Secretaria de Desenvolvimento Agrário. Além disso, ambos governos subnacionais trabalham em conjunto. Segundo os coordenadores entrevistados, tanto a equipe baiana quanto a cearense transferem materiais e *feedbacks* para um melhor desempenho das fases de seus projetos.

Enquanto isso, espaços relativamente pobres e sem capacidades institucionais, a exemplo do Estado da Paraíba, possuem dificuldade para projetar-se internacionalmente. De acordo com Gilberto Rodrigues (2020), são espaços passivos internacionalmente. Ao passo que a operacionalização da Paradiplomacia periférica segue em progresso, este evento desenrola-se em múltiplos cenários: centros periféricos mais desenvolvidos, referindo-se à Bahia e ao Ceará, e centros periféricos menos desenvolvidos, tendo como exemplo a Paraíba. Isso revela, sobretudo, o caráter assimétrico da Paradiplomacia brasileira em geral.

No caso do processo paradiplomático paraibano, verifica-se que a ausência de capacidades institucional e econômica implica na lentidão do funcionamento das atividades internacionais do estado. Em relação ao Cooperar PB, o projeto opera com um número limitado de profissionais que são alocados por diversos órgãos (Secretarias de Planejamento e Gestão, Agricultura Familiar e Desenvolvimento do Semiárido, Desenvolvimento da Agropecuária e de Pesca, Turismo e Desenvolvimento Econômico). Ao contrário do Estado da Bahia que possui a CAR e o apoio cooperativo de um organismo público-privado, as ações paradiplomáticas da Paraíba decorre do esgotamento dos órgãos públicos, da equipe técnica e de recursos humanos.

À vista disso, a atração internacional do estado desdobra-se única e exclusivamente para o desenvolvimento de áreas primárias, como agricultura e agropecuária. A internacionalização de projetos com a finalidade de desenvolver suas cadeias produtivas básicas é uma característica dos ambientes periféricos passivos. Existe uma tentativa urgente de solucionar problemas pontuais, como pobreza, desemprego, saúde e transporte. Em alguns casos, como o NAI no Estado da Paraíba, órgãos serão instituídos para facilitar a atração de novos mercados tecnológicos, mas essa motivação é desabilitada pelo próprio estado. Esse tipo comportamento ilustra um cenário imprevisível da Paradiplomacia periférica.

As atividades internacionais são descontinuadas por falta de apoio político. No caso da Paraíba, a intenção do ex-governador Ricardo Coutinho foi de construir bases eficientes para projetar o estado internacionalmente, porém não houve uma estruturação adequada para que esse processo perdurasse. Isso ocorreu por dois motivos: 1) carência de uma equipe pública alinhada aos assuntos internacionais. A própria máquina pública, na maioria do tempo, não teve apoio adequado de seus profissionais para desenvolver atividades desse porte; 2) omissão do Governo Federal e do MRE em auxiliar a efetivação dos projetos internacionais do estado. Segundo os entrevistados, em geral todo processo contratual foi feito com os governos estaduais e o Banco Mundial. O Governo Federal serviu apenas como garantidor financeiro. A alternância de poder também foi um fator que atrapalhou a conversação com o organismo internacional. A mudança de uma agenda política progressista para centralizadora após o *impeachment* da ex-presidenta Dilma Rousseff foi um ponto crucial para o andamento das relações internacionais de governos subnacionais periféricos, a exemplo da Paraíba.

A caracterização deste cenário levanta uma problemática para a esquematização da Paradiplomacia periférica. Uma vez que os governos subnacionais estão ausentes de capacidades paradiplomáticas e assessoramento do Governo Federal, um sistema predatório por parte dos organismos internacionais tem a possibilidade de ser constituído. Conforme os entrevistados, o Banco Mundial propôs uma metodologia burocrática que não condiz com a realidade local dos atores nordestinos. Por exemplo, independentemente do Estado do Ceará possuir uma estrutura institucional competente para lidar com temas internacionais, o tempo exigido pelo Banco para a resolução dos problemas da comunidade rural foi curto. Existiu, por parte do organismo estrangeiro, uma tensão para que os resultados fossem apresentados de forma imediata. A existência de um programa baseado no orçamento participativo do Banco não criou um sistema transparente e de fácil acesso para as famílias em estado de vulnerabilidade. A transferência de conhecimento para as comunidades contempladas só possível por causa dos esforços das equipes locais dos projetos.

A composição de um sistema de redes paradiplomáticas é uma alternativa para superar essa conjuntura de disparidade entre os governos subnacionais periféricos. Significa a evolução de interações democráticas entre atores locais, nacionais e internacionais, dando a possibilidade de superar as burocracias sistêmicas. A proposta relaciona-se por meio de laços cooperativos de governos subnacionais menos desenvolvidos, o que resulta na articulação de consórcios, agendas políticas, associações, agências de desenvolvimento e órgãos que tratem de assuntos internacionais. A partir do momento que estão dispostos pelas mesmas motivações (difusão de

suas capacidades paradiplomáticas), os ambientes periféricos conseguirão criar um modelo de *self-reliance* (autoconfiante). Desse modo, o sistema de rede paradiplomáticas é uma forma de facilitar um novo entendimento sobre a Paradiplomacia a partir de um olhar periférico. Essa cooperação entre ambientes menos desenvolvidos pode ser conferida através do engajamento dos líderes políticos e da academia, baseando-se em uma ordem horizontal.

Referências

ABABAKR, Y. Iraq Kurdistan region: from paradiplomacy to protodiplomacy. *Review of Economics and Political Science*, 2020.

ABDALA, F. de. A. Governança global sobre florestas: o caso do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil – PPG7 (1992-2006). 2007. 205f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). Programa de Doutorado em Política Internacional e Comparada. Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília. Distrito Federal.

ABREU, M. D. O Município e o desenvolvimento sustentável: propostas e oportunidades globais, ações locais. Apresentado em: Seminário sobre Saneamento Básico do Vale do Itajaí, Blumenau, pp. 13-14 de outubro de 1997.

ABRUCIO, F. L. Jogos federativos: o modelo predatório brasileiro. CEDEC, São Paulo, 1996.

ABRUCIO, F. L; COSTA, F. V. Modelos federativos e o caso brasileiro. In. ABRUCIO, Fernabdo Luiz; COSTA, Fernando Vaz. Reforma do Estado e o contexto federativo no Brasil. Konrad-Adenauer Stiftung – Série Pesquisas, nº 12, 1998.

ABRUCIO, F. L; FRANZESE, C. Efeitos recíprocos entre Federalismo e Políticas Públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. In. (orgs.) HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Federalismo e Políticas Públicas no Brasil, vol. 1. Editora Fio Cruz, Rio de Janeiro, 2013.

ABRUCIO, F. L; FRANZESE, C; SANO, Hironobu. Trajetória recente da cooperação e coordenação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. In. (orgs.) CARDOSO JR, José Celso; BERCOVICI, Gilberto. República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. IPEA, Brasília, 2013.

AGUIRRE, I. Making sense of Paradiplomacy? An intertextual enquiry about a concept in search of a definition. In. ALDECOA, Francis.; KEATING, Michael. Paradiplomacy in action: Foreign Relations of subnational governments. Routledge: Taylor & Francis Group, London and New York, 1999.

ALDECOA, F. Towards Plurinational Diplomacy in the Deeper and Wider European Union (1985-2005). In. ALDECOA, Francis.; KEATING, Michael. (1999). Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments. Routledge: Taylor & Francis Group, London and New York, 1999.

ALLEGRETTI, G. Orçamento Participativo. Dicionário Alice. Disponível em: < https://alice.ces.uc.pt/dictionary/?id=23838&pag=23918&id_lingua=1&entry=24466>. Acesso em: 27 de fev. de 2022.

ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a federação? *Revista Sociologia Política*, Curitiba, vol. 24, 2005.

ALMEIDA, P. R. As relações internacionais como oportunidade profissional: Respostas a algumas das questões mais colocadas pelos jovens que se voltam para as carreiras de relações internacionais. *Revista Meridiano* 47, vol. 67, 2006.

ALMEIDA, J. A. De. Atores Subnacionais e suas agendas nas Relações Internacionais: A captação de recurso externo através do Projeto Capibaribe Melhor e a gestão internacional da cidade do Recife. 2013. 196 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa.

ALMEIDA, G. H. M. D. Internacionalização das políticas públicas em governos subnacionais. Agenda Política. Revista de Discentes de Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos, vol. 9, nº 3, 2021.

ALSOP, R; BERTELSEN, M; HOLLAND, J. Empowerment in practice: from analysis to implementation. Directions in Development, The World Bank, 2006.

ÁLVAREZ, G; OVANDO, C. Indigenous peoples and paradiplomacy: confronting the state-centric order from Latin American transborder spaces. Territory, Politics, Governance, 2022.

AMORIM, C. Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview. Revista Brasileira de Política Internacional, vol, 53, edição especial, pp. 214-240, 2010.

AMORIM, C. Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva. São Paulo: Benvirá, 2015.

AMORIM, T. S. S. de. Paradiplomacia no Brasil: os casos do Estado da Bahia e do Município de Salvador e a política externa subnacional. 2019. 113f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos da Universidade Federal da Bahia, Salvador.

ANDRADE, M. Moraes de. Liberalização econômica e internacionalização de cidades: O caso de São Paulo (1989-2009). 2015.158 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas e Sociais) – Universidade Federal do ABC, Santo André.

ARAÚJO, M. H. de. Desigualdade e pobreza no Ceará: o caso do Projeto São José. 2003. 196f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente – PRODEMA) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.

ARIAS, D; CABALLERO, J. Bahia, Brazil Agricultural Sector Risk Assessment. Agriculture Global Practice Note, World Bank Group. 2015.

ARRETCHE, M. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 53, nº 3, 2010.

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ. Projeto São José. 2017. Disponível em: <http://aprece.org.br/?s=projeto+s%C3%A3o+jos%C3%A9>. Acesso em: 01 de mai. 2022.

AYLLON, B. O Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. Revista Econômica e Relações Internacionais, vol. 5, nº 8, 2006.

BAHIA, Constituição do Estado da, 1989. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/constituicao-do-estado-da-bahia-de-05-de-outubro-de-1989>. Acesso em: 10 de dez. de 2021.

BAHIA. Lei nº 13.214, de 29 de dezembro de 2014. Dispõe sobre os princípios, diretrizes e objetivos da Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia, institui o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial – Cedeter e os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável – Codeter's. Diário Oficial do Estado, Poder Executivo, Salvador, BA, a. XCIX, n. 21605, seção 1, p. 06-08, 30 de dezembro de 2014.

BAHIA PRODUTIVA. Manual operativo. Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável – PDRS (Bahia Produtiva). 2017.

BAHIA PRODUTIVA. Manual operativo. Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável – PDRS (Bahia Produtiva). 2021.

BBC News. Relembra frases de Bolsonaro sobre Covid-19. BBC News, 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-53327880>>. Acesso em 24 de mar. de 2021.

BALTHAZAR, L. The Quebec experience: success or failure? *Regional & Federal Studies*, vol. 9, 1999.

BATISTA, L. A Paradiplomacia estadual da Paraíba: características do ambiente paradiplomático periférico em construção. 2019. 149f. Monografia (Bacharelado em Relações Internacionais) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas: Departamento de Relações Internacionais, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa.

BARRIOS, S. Mercociudades: uma destacada referencia política y técnica del proceso de integración en nuestra región. In. *Años de Mercociudades*. Rosario, Santa Fe, Argentina, 2010.

BARROS, M. A. Atuação externa dos governos subnacionais: análise jurídica do caso brasileiro. 2009. 166f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte.

BENZATTO, A. P. de A. A inserção internacional dos governos não centrais brasileiros e argentinos em perspectiva comparada. 2015. 224f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília: Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Universidade de Brasília.

BENKO, G. A recomposição dos espaços. *Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, vol, 1, nº. 2, 2001.

BICALHO, E.E.E. Avaliação do impacto dos projetos produtivos do Programa de Combate à Pobreza Rural no Estado da Bahia: avanços e limites. 2016. 316f. Tese. (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP.

BINSWANGER-MKHIZE, H. P; REGT, J. P. de; SPECTOR, S. Local and community driven development: moving to scale in theory and practice. *New Frontiers of Social Policy*, nº 53300, 2010.

BODIN, Ö. Collaborative environmental governance: achieving collective action in social-ecological systems. *American Association For The Advancement Of Science*, Washington, v. 357, nº 1, 2017.

BOGÉA FILHO, A. A. M. A diplomacia federativa: do papel internacional e das atividades externas das unidades federativas nos Estados nacionais. 2001. Brasília: MRE, 2001.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Acesso em: 15 de outubro de 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

BUENO, I. Paradiplomacia contemporânea: trajetórias e tendências da atuação internacional dos governos estaduais do Brasil e EUA. 2010. 350f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais: Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Universidade de Brasília, Distrito Federal.

CAMMACK, P. What the World Bank means by poverty reduction, and why it matters. *New Political Economy*, vol. 9, nº 2, 2004.

CAMPOS, J. N. B.; STUDART, T. M. C. Secas no Nordeste do Brasil: origens, causas e soluções. In: INTER-AMERICAN DIALOGUE ON WATER MANAGEMENT. Foz do Iguaçu: Associação Brasileira de Recursos Hídricos, 2001.

CARDOSO, F. H. C. O presidente segundo o sociólogo: entrevista de Fernando Henrique Cardoso e Roberto Pompeu de Toledo. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 1998.

CARNEIRO, J.M.B; FREY, K. (orgs.) Governança multinível e desenvolvimento regional sustentável: experiências do Brasil e da Alemanha. São Paulo, Ed. Oficina Municipal, 2018.

CARRICK-HAGENBARTH, J. (Mis)Conceptualising empowerment: flaws in community-driven development project design. *International Journal of Rural Management*, vol. 17, nº 1, 2021.

CASARÕES, G. The first year of the Bolsonaro's Foreign Policy. In: MORI, Antonella. Latin America and the New Global Order: Dangers and Opportunities in a Multipolar World. Cap. 4, 2020.

CASTRO, A. Governadores vão comprar CoronaVac caso Ministério da Saúde se omita, diz presidente do Consórcio Nordeste. *Diário do Nordeste*, 2021. Disponível em: <<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/politica/governadores-vaocomprar-coronavaccaso-ministerio-se-omita-diz-presidente-do-consorcio-nordeste-1.3039604>>. Acesso em 21 de jun. de 2021.

CERVO, A. L. Relações Internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília/DF, vol. 45, nº 1, 2002^a.

CERVO, A. L.; BUENO, C. História da política exterior do Brasil. 3^a ed. Brasília: Editora UnB, 2002b.

CERVO, A. L. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 46, nº 1, 2003.

CESAR, D. Região Nordeste possui quase metade de toda a pobreza no Brasil, segundo IBGE. Disponível em: <<https://www.fecop.seplag.ce.gov.br/2020/11/20/regiao-nordeste-possui-quase-metade-de-toda-a-pobreza-no-brasil-segundo-ibge/>>. Acesso em 09 de dez. de 2021.

CEZÁRIO, G. L. Atuação Global Municipal: Dimensões e Institucionalização. 2011. 212f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais: Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Universidade de Brasília, Distrito Federal.

CLARK, T. N. Community Development and Fiscal Strain. *Journal of Urban Affairs*, vol. 3, nº 2, 1981.

CLEMENTINO, M. do L. M A Atualidade e o Ineditismo do Consórcio Nordeste. IPEA. boletim regional, urbano e ambiental, vol. 11, 2019.

CONARGO, N. Diplomacy and Paradiplomacy in the definition of International Relations security: dimensions of conflict and co-operation. In. ALDECOA, F; KEATING, M. Paradiplomacy in Action: the foreign relations of subnational governments. Psychology Press, 1999.

CONARGO, N. Paradiplomacy and protodiplomacy. In. MARTEL, Gordon. The encyclopedia of Diplomacy, vol. 4, 2018.

COOPERAR PB. PB Rural Sustentável. 2019. Disponível em: <<https://cooperar.pb.gov.br/pb-rural-sustentavel>>. Acesso em: 28 de junho de 2021.

COOPERAR PB. Oficina de fortalecimento dos CMDRS. 2020c.

COOPERAR PB. PB Rural Sustentável: valorização e apoio para quem produz. 2020b.

COOPERAR PB. Quem somos. 2020a. Disponível em: <<https://cooperar.pb.gov.br/quem-somos>>. Acesso em: 28 de junho de 2021.

COSTA, V. Brazil. In: GRIFFITHS, Ann L. Handbook of Federal Countries. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2005.

CRIEKEMANS, D. Protodiplomacy: sub-state diplomacy and wannabe states. In. (eds.) BALDACCHINO, Godfrey.; WIVEL, Anders. Handbook on the Politics of Small States. Edward Edgar Publishing, 2020.

DANTAS, C. Queimadas na Amazônia em 2020 passam número registrado em todo o ano de 2019. G1 Notícias, São Paulo, 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/natureza/amazonia/noticia/2020/10/22/queimadas-na-amazonia-em-2020-passam-numero-de-todo-o-ano-de-2019.ghtml>>. Acesso 22 de mar. de 2021.

DILLY, E. K; MACKE, J; MAIA, T. Dimensões do capital social em redes de cooperação: estudo de caso em rede gaúcha. *Revista Eletrônica de Gestão Organizacional*, vol. 11, nº 2, 2014.

DUCHACEK, I. The international dimension of subnational self-government. *Publius*, vol. 14, nº 4, 1984.

DUCHACEK, I. The territorial dimension of politics: within, among, and across nations. Westview Press, Boulder, 1986.

DUCHACEK, I. Multicommunal and Bicomunal politics, and their International Relations. In. (eds.) DUCHACEK, Ivo.; LATOUCHE, Daniel.; STEVENSON, Garth. Perforated sovereignties and international relations: transsovereign contacts of subnational governments. Greenwood Press, Connecticut, 1988.

DUCHACEK, I. Perforated sovereignties: towards a typology of new actors in International Relations. In. (orgs.) MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis. Federalism and International Relations: the role of subnational units. Clarendon Press, Oxford, 1990.

DOUXCHAMPS, F.; *et al.* Decentralized cooperation. A new European approach at the service of participatory development: methodological study. Cota Asbl, Belgium, 1996.

DURAN, M. Paradiplomacy as a diplomatic broker: between separating differences and engaging commonalities. Leiden, Boston: Brill, 2016.

EATON, K. Political obstacles to decentralization: evidence from Argentina and Philippines. Development and Change, vol. 32, 2001.

ELAZAR, D. Exploring federalism. University of Alabama Press, Alabama, 1987.

ELEUTERIO, J. A; BARROS, C. D.T; JÚNIOR, M. de. S. Desenvolvimento rural sustentável: contribuições e reflexões sobre o Projeto São José no Ceará. 16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais. Eixo temático: Questão agrária, urbana, ambiental e serviço social. Subeixo: Ênfase na questão agrária. Brasília, 2019.

FAEB. Bahia tem maior PIB agropecuário do Brasil. Disponível em: <<https://www.cnabrazil.org.br/noticias/bahia-tem-maior-pib-agropecuario-do-brasil>>. Acesso em 19 de mai. 2022.

FARIA, C. A. P. D. Políticas Públicas e Relações Internacionais. ENAP – Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 2018.

FERREIRA, B. G. Atores públicos subnacionais e política externa brasileira: A paradiplomacia no Rio Grande do Sul (2007-2014). 2015. 164 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

FERREIRA, R. C. de. O. Integração regional em governos subnacionais amazônicos: notas para uma política pública de cooperação descentralizada. 9º Congresso Latino-americano de Ciência Política. Associação Latino-americana de Ciência Política, ALACIP. Montevideo, 2017.

FILHA, M. E. C. dos. S; ARAÚJO, M. T. L. Aspecto para implementação de sistemas de reuso de águas cinzas em comunidades rurais no Estado do Ceará – estudo de caso: Projeto São José III. Revista do PEMO, vol. 9, nº 3, 2021.

FONSECA Jr., G. A legitimidade e outras questões internacionais. São Paulo, Paz e Terra, 1998.

FREIRE, L. L. R. Relações comerciais do Nordeste com a União Europeia e o Mercosul. DEE: Diário Econômico ETENE, Banco do Nordeste, vol. 2, nº 62, 2019

FRÓIO, L. R. Paradiplomacia e o impacto da alternância de governos na atuação subnacional dos Estados brasileiros. 2015. 223 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas: Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

FRÓIO, L. R. A prática internacional no nordeste brasileiro: reflexões sobre a atuação dos estados nordestinos. In. NASCIMENTO, Angela; LIMA, Marcos Costa (org.), O nordeste brasileiro em questão: uma agenda para reflexão 2. Ed. Sudene, vol. 2, 2016.

FRONZAGLIA, M. L. Unidades Subnacionais: Um Estudo de Caso Sobre a Cidade de São Paulo - de 2001 a 2004. 2005. Dissertação (Mestrado), UNICAMP. Campinas, 2005.

FRY, E. H. States in the International Economy: An American Overview. In. (eds.) BROWN, Douglas M.; FRY, Earl H. States and Provinces in the International Economy. University of California, 1993.

FURTADO, C. Perspectiva da economia brasileira. MEC, Instituto Superior de Estudos Brasileiros, vol. 2, 1960.

FURTADO, C. Em busca do novo modelo, reflexões sobre a crise contemporânea. Paz e Terra, 2002.

GALTUNG, J. Self-reliance: concept, practice and rationale. University of Oslo, 1976.

GALTUNG, J. The true worlds. A transnational perspective. Free Press, New York, 1980.

GALTUNG, J. The politics of self-reliance. In. GALTUNG, Johan. Dependency to development: strategies to overcome underdevelopment and inequality. Routledge, 1981.

GERTLER, M. S.; WOLFE, D. A. Region State Networking: Ontario and the Four Motors for Europe. Paper presented to the 38th International Studies Association Convention, Toronto, 1997.

GIDDENS, A. A construção da Sociedade. Editora WMF Martins Fontes, vol. 3, 2009.

GILHAM, B. Case study research methods. Continuum, London and New York, 2000.

GOLDFRANK, B. Lessons from Latin American Experience in Participatory Budgeting. San Juan, Puerto Rico, 2006.

GOLDFRANK, B. The World Bank and the Globalization of Participatory Budgeting. Journal of Public Deliberation, vol. 8, nº 2, 2012.

GOMES FILHO; F.; VAZ; A. C. A Paradiplomacia no contexto Amazônia brasileira: estratégias de desenvolvimento regional do Estado de Roraima. Amazônia: Ciência & Desenvolvimento, vol. 4, nº 7, 2008.

GOMES FILHO, F. A Paradiplomacia subnacional no Brasil: uma análise política de atração de investimentos dos governos estaduais fronteiriços da Amazônia. 2011. 276f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). Instituto de Relações Internacionais. Doutorado Interinstitucional UFRR/UnB/FLACSO. Brasília.

GOVERNO DA PARAÍBA. Consórcio NE busca garantir vacina contra covid na região. Governo da Paraíba, 2020. Disponível em: <<https://paraiba.pb.gov.br/diretas/secretaria-da-educacao-e-da-ciencia-e-tecnologia/horizontes-da-inovacao/noticias/consorcio-ne-busca-garantir-vacina-contracovid-na-regiao>>. Acesso em 21 de jun. de 2021.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. O Comitê de Articulação Federativa no Governo. Lula: os percalços da cooperação territorial. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 33, nº 97, 2018.

G1. 'Daqueles governadores de 'paraíba', o pior é o do Maranhão', diz Bolsonaro. G1 Notícias, 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/07/19/daqueles-governadores-de-paraiba-o-pior-e-o-do-maranhao-diz-bolsonaro.ghtml>>. Acesso em 24 de mar. de 2021.

HABERMAS, J. O Estado-Nação Europeu frente aos desafios da globalização. O passado e o futuro da soberania e da cidadania. Novos Estudos CEBRAP, nº 43, 1995, pp. 87-101.

HAFTECK, P. An Introduction to decentralized cooperation: definitions, origins and conceptual mapping in Public Admin. Dev. 23, 2003.

HOCKING, B. Localizing foreign policy: non-central governments and multilayered diplomacy. St. Martin's, 1993.

HOCKING, B. Patrolling the 'Frontier': globalization, localization and actorness of Non-Central Governments. In. (eds.) ALDECOA, Francis.; KEATING, Michael. Paradiplomacy in Action: the Foreign Relations of Subnational Governments. Routledge, 1999.

HOCKING, B. Regionalismo: uma perspectiva das relações internacionais. In. (orgs.) VIGEVANI, T.; WANDERLEY, L. E.; BARRETO, M. I.; MARIANO, M. P. A dimensão subnacional e as relações internacionais. Fundação Editora UNESP, São Paulo, 2004.

HOFF, C. R.; TOREZANI, T. A. Os nexos econômicos entre o Mercosul e o Rio Grande do Sul. Panorama Internacional, vol. 1, nº 2, 2015. Disponível em: <<http://panoramainternacional.fee.tche.br/article/os-nexos-economicos-entre-o-mercosul-e-o-rio-grande-do-sul/>>. Acesso em: 20 de ago. de 2021.

HOLDCORFT, L. E. The rise and fall of community development in developing countries, 1950-1965: a critical analysis and an annotated bibliography. Michigan, 1978.

HOLLEY, A. R. Subnational partnerships for sustainable development: transatlantic cooperation between the United States and Germany. Northampton: Edward Elgar, Cheltenham, 2013.

HURRELL, A. One world? Many worlds? The place of regions in the study of International Society. International Affairs, vol. 83, nº 1, 2007, pp. 127-146.

HURRELL, A. Beyond critique: how to study Global IR? International Studies Review, vol. 0, 2016.

HURRELL, A. One world? Many worlds? In: HURRELL, A. *On a Global Order, Power, Values, and the Constitution on International Society*. Oxford University Press, New York, 2017.

JESUS, D. S. A arte do encontro: a paradiplomacia e a internacionalização das cidades criativas. In: *Rev. Sociol. Polit.* [online]. 2017, 25(61), pp.51-76, 2017.

JUVENCIO, S. M. S. Terra de sonhos ou de mercados: avaliação do Projeto São José – Ação fundiária, o caso do Assentamento Floresta II, Quixadá-CE. 2013. 115f. Dissertação (Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.

KAISER, R. Sub-state governments in international arenas: paradiplomacy and multi-level governance in Europe and North America. In: JAMES, Patrick; MICHAUD, Nelson; O'REILLY, Marc J. (eds). *Handbook of Canadian Foreign Policy*. London: Lexington Books, 2005.

KEATING, M. *The new regionalism in western Europe: territorial restructuring and political change*. Edward Edgar Publishing, 1998.

KEATING, M. Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (eds)., *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*. Londres e Portland: Frank Cass, 1999.

KEOHANE, R. O; NYE, J. S. Power and Interdependence. *International Organization*, vol. 41, nº 4, 1987.

KHAN, A. S; LIMA, P. V. P. S; SILVA, L. M. R; SOUZA, V. A importância do Projeto São José nos indicadores socioeconômicos dos municípios cearenses. XLV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. Eixo temático: Reforma agrária e outras políticas de redução da pobreza. Londrina, Paraná, 2007.

KINCAID, J. The American Governors in international affairs. *Publius*, vol. 14, nº 4, 1984.

KINCAID, J. Constituent diplomacy in federal politics and the Nation-state: conflict and cooperation. In: (eds.) MICHELMANN, Hans; SOLDATOS, Panayotis. *Federalism and international relations: the role of Subnational Units*. Oxford University Press, 1990.

KINCAID, J. Comparative observations on the international activities of constituent governments. In: (ed.) REQUEJO, Ferran. *Foreign Policy of Constituent Units at the beginning of the 21st century*. Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms, 2010.

KUZNETSOV, A. *Theory and practice of paradiplomacy: subnational government in international affairs*. Routledge, 2015.

KUGELMAS, E.; BRANCO, M. S. Os governos subnacionais e a nova realidade do federalismo. In: VIGEVANI, Tulio; WANDERLEY, Luiz Eduardo W. (orgs.). *Governos subnacionais e a sociedade civil: integração regional e o Mercosul*. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; FAPESP, 2005.

LAFER, C. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Editora Perspectiva, 2001.

LAMPREIA, L. F. Diplomacia Brasileira – Palavras, Contextos e Razões. Rio de Janeiro: Lacerda Editores, 1999.

LAVERACK, G. An identification and interpretation of the organizational aspects of community empowerment. *Community Development Journal*, nº 36, vol. 2, 2001.

LECOURS, A. Political issues of paradiplomacy: lessons from the developed world. Netherlands: Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’, 2008.

LESSA, A. C. O ensino das Relações Internacionais no Brasil. In: (orgs) José Flávio S. Saraiva; Amado Cervo. O crescimento das relações internacionais no Brasil. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), 2005.

LESSA, J. V. da S. Paradiplomacia no Brasil e no Mundo: o poder de celebrar tratados dos governos não centrais. Viçosa: Editora. UFV, 2007.

LINDNER, J. Bolsonaro chama governadores e prefeitos de ‘projetos de ditadores nanicos’. UOL Notícias, 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2020/09/05/bolsonaro-chama-governadores-e-prefeitos-de-projetos-de-ditadores-nanicos.htm>>. Acesso em 24 de mar. de 2021.

LINHARES, P. de T.; CUNHA, A. dos S.; FERREIRA, A. P. L. Cooperação federativa: a formação de consórcios entre entes Públicos no Brasil. Federalismo à brasileira: questões para discussão/Organizadores: Paulo de Tarso Frazão Linhares, Constantino Cronemberger Mendes, Antonio Lassance. – Brasília: Ipea, 2012.

LIS, L.; CARVALHO, L. Retomada de repasses ao Fundo Amazônia deve ser anunciada nos próximos dias, diz governador. G1 Notícias, São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/09/13/reativacao-do-fundo-amazonia-deve-ser-anunciada-nos-proximos-dias-diz-governador-do-para.ghtml>>. Acesso em 22 de mar. de 2021.

LOTTA, G; VAZ, J. A contribuição dos arranjos institucionais complexos para a efetividade das políticas públicas no Brasil. XVII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 2012.

LÜCHMANN, L. H. H. 25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas. Política e Sociedade. Florianópolis, vol. 12, nº 28, 2014.

MADEIRO, C. Brasil não ajuda, mas mundo quer financiar Amazônia, diz Governador do AP. UOL Notícias, 2019. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2019/12/13/waldez-goes-amazonia-governador-agenda.htm>>. Acesso em 22 de mar. de 2021.

MAIA, J. N. B. Políticas que impulsionam o desenvolvimento regional: a experiência do Estado do Ceará, 2000.

MAIA, J. N. B.; FARIAS, D. B. L. Do nacional-desenvolvimentismo à internacionalização no Brasil subnacional: o caso do Ceará. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais e Edições Livro Técnico, 2006.

MAIA, J. N. B.; SARAIVA, J. F. S. A paradiplomacia financeira no Brasil da República Velha, 1890-1930. *Rev. Brasileira de Política Internacional*, vol. 55, nº 1, 2012.

MARIANO, K. L. P. O Estado de São Paulo como um ator internacional. *São Paulo em perspectiva*, vol. 16, nº 2, pp- 94-101, 2002.

MARIANO, M. P.; BARRETO, M. I. Questão subnacional e integração regional: o caso do Mercosul. In. (orgs.) VIGEVANI, T.; WANDERLEY, L. E.; BARRETO, M. I.; MARIANO, M. P. A dimensão subnacional e as relações internacionais. Fundação Editora UNESP, São Paulo, 2004.

MARTINS, J. R. Institucionalização da inserção paradiplomática de interesses regionais e locais sob a perspectiva da sociologia das relações internacionais: caso do Paraná e Santa Catarina e respectivas capitais. 2017. 267f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

MARCOVITCH, J.; DALLARI, P. B.A. (orgs). *Relações Internacionais de âmbito subnacional: A experiência de estados e municípios no Brasil*. São Paulo: Instituto de Relações Internacionais-Universidade de São Paulo, 2014.

MARKS, G; HOOGHE, L. Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *The American Political Science Review*, v. 97, n. 2, 2003

MASSIE, J; LAMONTAGNE, M. *Paradiplomatie identitaire: nation minoritaires et politiques extérieures*. Quebec: Presses de l'Université du Quebec, 2019.

MASON, E. S; ASHER, R. E. *The World Bank since Bretton Woods*. The Brookings Institution, 1973.

MATSUMOTO, C. E. H. Os desdobramentos locais da paradiplomacia: o caso dos municípios brasileiros. 2011. 276f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais/Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

MATTOSO, C. Gestão Joe Biden sinaliza que discutirá meio ambiente com governadores, em revés para Bolsonaro. Folha de São Paulo, 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2021/07/gestao-joe-biden-sinaliza-que-discutira-meio-ambiente-com-governadores-em-reves-para-bolsonaro.shtml>>. Acesso em 07 de ago. de 2021.

MCHUGH, J. Paradiplomacy, protodiplomacy and the foreign aspirations of Quebec and other Canadian provinces. *Canadian Foreign Policy Journal*, vol. 15, 2015.

MEDEIROS, M. de. A. Dinâmica subnacional e lógica centro-periferia: os impactos do Mercosul na economia política dos estados de Pernambuco, Bahia, São Paulo e Rio Grande do Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 49, nº 1, 2006.

MÉRCHER, L. Paradiplomacia do Rio de Janeiro: variáveis explicativas à política externa de uma cidade. 2016. 305f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

MÉRCHER, L.; PEREIRA, A.E. Paradiplomacia como Política Externa e Política Pública: modelo de análise aplicado em caso da cidade do Rio de Janeiro. *Carta Internacional*, vol. 13, nº 2, 2018.

MERCOCIDADES. Posicionamento mundial e regional. Disponível em: <<https://mercociudades.org/pt-br/posicionamento-mundial-regional/>>. Acesso em: 20 de ago. de 2021.

MEIRINHO, A. F. Santa Catarina e os Megaeventos Esportivos: Um Estudo a Partir da Paradiplomacia. 2015. 174f. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento territorial e desenvolvimento socioambiental) – Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis.

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

MIKLOS, M. S. A inserção internacional de unidades subnacionais percebida pelo estado nacional: a experiência brasileira. 2010. 150f. Dissertação (mestrado), UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas, São Paulo, 2010

MIKLOS, M. S. Diplomacia federativa: o Estado brasileiro e a atuação internacional de suas Unidades Constituintes. *Carta Internacional*, v. 6, n. 1, p. 83-100, 2011.

MILANI, C. *Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento*. (Org.): André de Mello e Souza, Brasília, 2014.

MITCHELL, J. Lobbying ‘Brussels’: the case of Scotland Europa. *European Urban and Regional Studies*, vol. 2, 1995.

MIYAMOTO, S. O ensino das relações internacionais no Brasil: problemas e perspectivas. *Revista Sociologia Política*, nº 20, 2003.

MUÑOZ, E. E. Uma visão crítica da cooperação sul-sul: práticas, atores e narrativas. *Cadernos do CEAS*, Salvador/Recife, nº. 241, p. 392-417, mai./ago, 2017.

MORAIS, M, C, A. De. Paradiplomacia no Brasil: uma abordagem sobre a inserção internacional de municípios paraibanos a partir do Programa Plano Diretor. 2011. 126 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande.

MOREIRA, P. G. Governos subnacionais amazônicos: novos padrões de relacionamento na conjuntura internacional contemporânea. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol. 35, nº1, 2013.

NUNES, C. J. Da S. A paradiplomacia no Brasil: o caso do Rio Grande do Sul. 2005. 162f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) –Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

ODDONE, C. N. *La Red de Mercociudades: Globalización, integración regional y desarrollo local*. Ugarit, 2008.

ODDONE, C. N. La paradiplomacia desde cinco perspectivas: reflexiones teóricas para la construcción de una comunidad epistémica en América Latina. *Revista de Relaciones Internacionales*, vol. 82, nº 2, 2017.

OLIVEIRA, O. P. D; PAL, L. A. Novas fronteiras e direções na pesquisa sobre transferência, difusão e circulação de políticas públicas: agentes, espaços, resistência e traduções. *Revista de Administração Pública*, nº 52, 2018.

ONUF, N. Center-Periphery relations: what kind of rule, and does it matter? *All Azimuth*, vol. 6, nº 1, 2017.

PAQUIN, S. Identity paradiplomacy in Quebec. *Quebec Studies*, 2018.

PACQUIN, S. *Paradiplomatie et relations internationales: théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*. Bruxelles: Presses Interuniversitaires Européennes, 2004.

PB RURAL SUSTENTÁVEL. Manual Operativo do Projeto (MOP). 2020. Disponível em: < <https://cooperar.pb.gov.br/arquivos/mop-pb-rural-sustentavel-covid.pdf> >. Acesso em 28 de junho de 2021.

PERPETUO, R. de O. A cidade além da nação: a institucionalização do processo de internacionalização de Belo Horizonte. 2010. 147f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte.

PEREIRA, J. M. M. A construção do Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro do desenvolvimento capitalista internacional (1940-1981). *História Unisinos*, vol. 25, nº 1, 2021.

PEREIRA, J. A. L. O federalismo na diplomacia brasileira: o interesse do Itamaraty nas ações externas dos governos subnacionais. *Revista Cena Internacional*, vol. 6, pp. 144-159, 2005.

PEREIRA, C. S. A redefinição do papel do Estado e a emergência das unidades subnacionais: a paradiplomacia de Minas Gerais. III Congresso Consad de Gestão Pública, 2010.

PEREIRA, C. S. O processo de internacionalização de Minas Gerais: possibilidades e desafios. In: MARCOVITCH, Jacques; DALLARI, Pedro B.A. (orgs). *Relações Internacionais de âmbito subnacional: A experiência de estados e municípios no Brasil*. São Paulo: Instituto de Relações Internacionais-Universidade de São Paulo, 2014.

PORTO DE OLIVEIRA, O. Entrevista: difusão internacional de políticas públicas: o Orçamento Participativo como objeto de pesquisa », *RITA* [en ligne], nº7: juin 2014. Disponível em: <ligne <http://www.revue-rita.com/recontres7/osmany-porto.html>>. Acesso em: 10 de jul. de 2022.

PRADO, D. A atuação internacional dos governos subnacionais: construções conceituais, limites e contribuições para o caso brasileiro. *Revista Carta Internacional*, vol. 13, nº 3, 2018.

PRADO, A. B; CERVEIRA, R. Uma avaliação do serviço de assistência técnica e extensão rural do Projeto Bahia Produtiva no Estado da Bahia. XLIV Encontro da ANPAD. 2020.

PUTNAM, R. *The prosperous community: social capital and public life*. 1993.

RAMOS FILHO, H. V. O Itamaraty e as relações federativas. *Revista Estados e Municípios*, 2002.

REIS, R. P. A ação externa dos governos subnacionais: um estudo da inserção internacional do município de Curitiba e do Estado do Paraná. Brasília, 2012.

RIBEIRO, M. C. M. Globalização e novos atores: a Paradiplomacia das cidades brasileiras. EDUFBA, 2009.

RIBEIRO P. F. KATO, M. RAINER, G. Mercado de Trabalho e Relações Internacionais no Brasil: um estudo exploratório. *Boletim Meridiano* 47. vol. 14, nº. 135, 2013.

RIEGER, F. C. Paradiplomacia e desenvolvimento regional: o potencial mesorregional do Estado do Rio Grande do Sul (Brasil) e a proposta de redes paradiplomáticas intermunicipais locais. 2020. 166f. Tese (Doutorado – Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento Regional, Políticas Públicas, Planejamento Urbano e Gestão de Território). Universidade Regional do Nordeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí, Rio Grande do Sul.

ROBERTSON, R. Globality, globalization and transdisciplinarity. *Theory, Culture & Society*, vol. 13, nº 4, pp. 32-127, 1997.

ROBERTSON, R. Globalization. In. (ed.) CALLAN, Hillary. *The International Encyclopedia of Anthropology*. Ed. John Wiley & Sons, Ltd, 2018.

RODRIGUES, G. M. A. Política Externa Federativa: análise de ações internacionais de Estados e Municípios brasileiros. 2004. 255f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

RODRIGUES, G. M. A. Relações Internacionais federativas no Brasil. In. *Revista de Ciências Sociais*, vol. 51, nº. 4, 2008.

RODRIGUES, G. M. A. Paradiplomacia: cidades e estados em uma cena global. Série elementos. São Paulo, Ed. Desatino, 2021.

RODRIGUEZ, J. Se trata de una fuerza formidable, una fuerza de cambio. La fuerza de la ciudadanía. In. *Años de Mercociudades*. Rosario, Santa Fe, Argentina, 2010.

ROSENAU, J. N. A pre-history revisited: World Politics in an era of Cascading Interdependence. *International Studies Quarterly*, 1984.

ROSENAU, J. N. Patterned chaos in Global Life: structure and process in the Two Worlds of World Politics. *International Political Science*, vol. 9, nº 4, 1988.

SADAN, E. Empowerment and community planning: theory and practice of people-focused social solutions. Tel Aviv: Hakibbutz Hameuchad Publishers, 1997.

SADECK, B.; FROIO, L.; MEDEIROS, M. A. de. Os governos subnacionais e o Mercosul: um balanço dos 10 anos de funcionamento do FCCR. *Revista de Estudos Internacionais (REI)*, vol. 8, nº 2, 2017.

SALOMÓN, M; NUNES, C. A ação externa dos governos subnacionais: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. Um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos. Rio de Janeiro, vol 29, nº1, 2007.

SALOMÓN, M. Los Estados y municipios brasileños como actores de la cooperación internacional. In. Revista Española de Desarrollo y Cooperación, nº 22, 2008.

SALOMÓN, M. Em que medida é possível integrar a Cooperação Descentralizada na dimensão Sul-Sul da política externa brasileira? Mural Internacional, vol. 3, nº 2, 2012.

SANTOS, B. de. S. Globalização: fatalidade ou utopia? Porto: Edições Afrontamento, 2001.

SANTOS, M. Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Editora Record, 2003.

SANTOS, C. K. S. dos; LEITE, A. C. C.; COSTA, S. F. Paradiplomacia: Atuação do Nordeste Brasileiro na Rede Mercocidades. In. Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, vol. 4, nº 2, 2019.

SÃO JOSÉ IV. Manual de Operações – MOP. Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável – PDRS. 2020.

SCHIAVON, J. A. Comparative Paradiplomacy. Routledge, 2019.

SASSEN, S. The global city: New York, London, Tokyo. New Jersey: Princeton University Press, 1991.

SASSEN, S. Whose city? Globalization and the formation of new claims. Public Culture, vol. 8, 1996.

SASSEN, S. A new cross-border field for public and private actors. Journal für Entwicklungspolitik, 1999.

SASSEN, S. El Estado e a nueva geografía del poder. In. (eds.) VIGEVANI, T.; WANDERLEY, L. E.; BARRETO, M. I.; MARIANO, M. P. A dimensão subnacional e as relações internacionais. Fundação Editora UNESP, São Paulo, 2004

SASSEN, S. The global city: introducing a concept. Brown Journal of World Affairs, vol. 11, nº2, 2005.

SASSEN, S. “Cities in today’s global age”. In SAIS Review, XXIX, 2009.

SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE DO CEARÁ. Fórum de Governadores cria consórcio “Brasil Verde”. Disponível em: < <https://www.sema.ce.gov.br/2021/08/24/forum-dos-governadores-cria-consorcio-brasil-verde/>>. Acesso em: 24 de ago. de 2021.

SEGURA, C. Sub-state diplomacy: Catalonia’s external action amidst the quest for state sovereignty. International Negotiation, 2017.

SEN, A. Desenvolvimento como liberdade. Tradução de Laura Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, D. T; LOPES, J. M; PIAU, D. D. N; SILVA, M. S. Fomento do Projeto Bahia Produtiva para a cadeia produtiva do café na Bahia: uma análise de políticas públicas e indicação geográfica. VII Encontro Nacional de Propriedade Intelectual, vol. 7, nº 1, 2021.

SINTOMER; HERZBERG; RÖCKE, Modelos transacionais de participação cidadã: o caso do Orçamento Participativo. Sociologias, Porto Alegre, ano 14, nº 30, 2012.

SIQUEIRA, J. R. P. X. de. A paradiplomacia como instrumento viabilizador do desenvolvimento local: estudo de caso a partir da atuação internacional do estado de Pernambuco e da cidade do Recife. 2012. 127f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Pós Graduação e Pesquisa.

SOLDATOS, P. An explanatory framework for the study of Federated States as Foreign-Policy actors. In. (orgs.) MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis. Federalism and International Relations: the role of subnational units. Clarendon Press, Oxford, 1990.

SOLDATOS, P. La nouvelle génération de villes internationales: phénomène de segmentation dès roles traditionnels de l'état-nation. (eds.) PHILIP, Christian; SOLDATOS, Panayotis. Au-delà et en deçà de l'état-nation. Bruxelles, 1996.

SOLOMON, B. Black empowerment: social work in oppressed communities. New York: Columbia University Press, 1976.

SOUSA, A. Protagonismo no século XXI: a rede de colaboração nordestina. Bahía Notícias. Disponível em: < <https://www.bahianoticias.com.br/artigo/1082-protagonismo-do-seculo-xxi-a-rede-de-cooperacao-nordestina.html>>. Acesso em: 10 de jul. de 2022.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. Revista Sociologia Política, vol. 24, 2005.

SOUZA, C. Federalismo: teorias e conceitos revisitados. BIB, São Paulo, vol. 1, nº 65, 2008.

SOUZA, C. Coordenação, uniformidade e autonomia na formação de políticas públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional. Caderno de Saúde Pública, vol. 35, 2019.

STUENKEL, O. Desmonte do Itamaraty abre brecha para projeção internacional de governadores e prefeitos, 2021. EL País. Recuperado em <https://brasil.elpais.com/opiniao/2021-02-08/desmonte-do-itamaraty-abre-brecha-para-projecao-internacional-de-governadores-e-prefeitos.html?ssm=TW> CC. Acesso em 09 de fev. de 2021.

SWYNGEDDOUW, E. Neither global and local: glocalization and the politics of scale. In. (ed.) COX, K. R. Spaces of globalization: reasserting the power of the local. New York: Guilford Press, 1997.

SWYNGEDDOUW, E. Globalization or glocalization? Networks, territories and rescaling. Cambridge Review of International Affairs, vol. 17, nº 1, pp. 25-48, 2004.

TABOSA, F. J. da. S; COSTA, E. M; KHAN, A.S. Impactos do Projeto São José na renda dos trabalhadores rurais no município de Sobral, Ceará. 2016.

TAVARES, R. As Relações Internacionais do Estado de São Paulo. In. (eds.) MARCOVITCH, J; DALLARI, P. B. A. Relações Internacionais no âmbito subnacional: a experiência de Estados e Municípios no Brasil. São Paulo: Instituto de Relações Internacionais – Universidade de São Paulo, 2014.

TAVARES, R. *Paradiplomacy: cities and states as global players*. Oxford University Press, New York, 2016.

TAVARES, M. H. O último dique. Folha de São Paulo, 2020. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/maria-herminia-tavares/2020/02/o-ultimo-dique.shtml>>. In. CHUTANDO A ESCADA 151: Federalismo e Paradiplomacia com Bolsonaro. Entrevistados: Cairo Junqueira e Ana Mauad. Entrevistadores: Geraldo Zahran e Débora de Prado. [S.I]: Produção Independente, 11 mar. 2020. Podcast. Disponível em: <https://chutandoaescada.com.br/2020/03/11/chute151/>. Acesso em: 20 de dez. de 2020.

TOLEDO, M. B. P; TSUZUKI, C. A; SOUSA, R. M. G. Projeto Conexão Local 2008: Projeto São José. São Paulo: FGV, 2008.

TOTORICAGÜENA, G. Diasporas as non-central government actors in Foreign Policy: the trajectory of Basque Paradiplomacy. *Nationalism and Ethnic Politics*, vol. 11, 2005.

WHITE, H; MENON, R; WADDINGTON, H. Community-driven development: does it build social cohesion or infrastructure? A mixed-method evidence synthesis. *International Initiative for Impact Evaluation*, n° 30, 2018.

WONG, S. What have been the impacts of World Bank Community-Driven Development Programs? CDD impact and evaluation review and operational & research implications. 2012.

WORLD BANK. Implementation completion report: Northeast Rural Poverty Development Program. Paraíba, Maranhão and Alagoas Projects. 1997a.

WORLD BANK. Memorandum and recommendation of the president of the International Bank for Reconstruction and Development to the executive directors on proposed loans in amounts equivalent to US\$60 million and US\$ 60 million, respectively, to the States of Paraíba and Maranhão with the guarantee of the Federative Republic of Brazil for a Northeast Rural Poverty Alleviation Program. 1997b.

WORLD BANK. Llegando a los pobres de las zonas rurales. Estrategia de Desarrollo Rural para America Latina y el Caribe. 2002a.

WORLD BANK. Alcanzando a los pobres rurales: nueva estrategia de desarrollo rural. Resumen. Washington, D.C., 2002b.

WORLD BANK. ICR review. Operations Evaluation Department. Case of Ceará. 2002c.

WORLD BANK. Implementation completion and results report (IBRD-42510) for Rural Poverty Alleviation Project, 2007a. Disponível em: < <http://documents1.worldbank.org/curated/en/700801468005680476/pdf/ICR4320BR.pdf>>. Acesso em: 28 de fev. de 2022.

WORLD BANK. ICR review. Independent Evaluation Group. Case of Paraíba. 2007b.

WORLD BANK. Project information document (PID) concept stage: State of Paraíba. 2007c.

WORLD BANK. Brazil toward a more inclusive and effective Participatory Budget in Porto Alegre: main report, vol 1, 2008.

WORLD BANK. Improving economic opportunities and social conditions for rural poor in the Brazilian State of Bahia. 2016. Acesso em 20 de mar. de 2022. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/en/results/2016/09/20/improving-economic-opportunities-social-conditions-rural-poor-brazilian-state-bahia>>.

YAHN FILHO, A. G. Relações Internacionais e Atores Subnacionais: região metropolitana de Campinas. Ed. Alinea, 2013.

YILDIRIM, K. Kurdistan regional government foreign policy perspectives and diplomacy: the international role of the KGB and the future development of it's paradiplomacy. Lambert Academic Publishing, 2020.

VETLMEYER, H. Decentralisation as the institutional basis for Community-Based Participatory Development: the Latin America Experience. Canadian Journal of Development Studies, XVIII, nº 2, 1997.

VICUÑA, R. Catalan paradiplomacy, secessionism, and state sovereignty: the effects of the 2006 state of autonomy and the Artur Mas government on Catalan paradiplomacy. 2015. 60f. Tese (Mestrado em Relações Internacionais e Diplomacia) – Institute of Political Science. Faculty of Social and Behavioural Science. Leiden University, Leiden.

VIEIRA, F. L. O Banco Mundial e o combate à pobreza no nordeste: o caso da Paraíba. Cad. CRH, vol. 21, nº 52, Salvador, 2008.

VIGEVANI, T; OLIVEIRA, M. F. de; CINTRA, R. Política Externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. Tempo soc. vol.15 no.2 São Paulo Nov, 2003.

VIGEVANI, T. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, vol. 21, n. 62, 2006.

VIGEVANI, T; CEPALUNI, G. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. Contexto Internacional. Vol. 29, nº 2, pp- 273-335, 2007.

ZUBIRI, A. The international relations of Basque nationalism and the first Basque autonomous government (1890-1939). Regional & Federal Studies, vol. 9, 1999.

APÊNDICE A – Entrevista com gestor(a) do Projeto Cooperar PB

Gestor(a): Angeluce Lavor (COOPERAR PB)

Entrevistador(a): Leandra Pereira

Data da entrevista: 18 de janeiro de 2022

Local: Sede do Cooperar PB. Cabo Branco – João Pessoa

Duração: 30 minutos e 03 segundos

(Leandra) Primeiramente, muito obrigada por ceder seu tempo. O propósito dessa entrevista é coletar dados sobre a execução dos subprojetos do Programa de Alívio da Pobreza Rural do Banco Mundial. Para isso, eu entrei em contato com alguns gestores e coordenadores dos Estados da Bahia, Ceará e Paraíba para que essa etapa do trabalho seja concluída. Essas informações abrirão espaço para que eu possa compreender as especificidades de cada região e quais os pontos em comum e díspares. Além disso, será importante para que novas proposições e soluções possam surgir para auxiliar no desenvolvimento da região Nordeste.

(Leandra) Há quanto tempo a senhora está trabalhando com o Cooperar PB? E qual a sua formação?

(Angeluce) Há quatro meses. Sou geógrafa.

(Leandra) A senhora já tinha experiência para trabalhar com organismos internacionais?

(Angeluce) Sim. Eu fui coordenadora durante quatro anos do PROCANOR, que era um programa financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para assistir às populações canavieiras. Tínhamos um conselho gestor com o BNDES, SNI e SUDENE. Depois, eu fui trabalhar na FUNSAT com programas comunitários de empréstimos para produção de artesanato.

Na verdade, eu não trabalho muito com a parte de operacionalização financeira dos recursos do Banco Mundial. Meu trabalho é estar gerindo o planejamento, burocracias, e fiscalização do Cooperar PB. Para outras atividades, temos uma equipe de engenharia na sede e capacitação dos conselhos. Atualmente tentamos trabalhar direto com os subprojetos. Não terceirizamos

expertise porque a direção geral chegou a conclusão que dessa maneira funciona de forma mais rápida. Trabalhamos apenas com a solicitação da finalização da execução do projeto.

Temos alguns consultores que ajudam em alguns momentos específicos, como é o caso das alianças produtivas. Usamos também em outras situações específicas: quando em alguns sistemas a água é salgada ou não é de boa qualidade. Quando isso ocorre, terceirizamos o trabalho para a dessalinização. É tanto que dezessete projetos do ano de 2022 precisaram desse suporte.

(Leandra) A partir da sua gestão, quais as principais demandas dessa nova etapa do Cooperar PB?

(Angeluce) Desde que comecei a trabalhar no Cooperar PB tivemos duas chamadas para o edital. Uma chamada em 2020 que foi operacionalizada em 2021 e a outra em 2022.

As principais demandas são cisternas para água potável e de abastecimento de água singelo (ADS). Trabalhamos com o abastecimento de água completo, desde o estabelecimento do poço, armazenamento e distribuição da água. Como as prefeituras, muitas vezes, têm dificuldade de oferecer manutenção para esses sistemas, nós cadastramos as famílias e damos todo suporte. Outra demanda importante é a criação de um sistema de inteligência para o monitoramento de chuvas. Já conseguimos implementar vinte e três destes, desde 2020.

No momento em que a comunidade recebe capacitação para receber essa tipologia de abastecimento de água completo, ela também é treinada para gerir e sustentar as atividades do projeto.

Outra questão que trabalhamos é a de melhoria de acesso rural. Em algumas comunidades não passa ônibus escolar ou ambulância. As crianças têm dificuldade de ir para a escola. O escoamento da produção, assim como o acesso a saúde também são difíceis. Então, trabalhamos com passagem molhada e outras melhorias, como por exemplo a construção de rampas, calçamentos.

Estes projetos estão praticamente prontos. Eles foram elaborados com um ano de antecedência. Vale lembrar que são projetos individuais, que respondem às diferentes demandas de cada comunidade.

(Leandra) O Governo do Estado tem dado autonomia para que vocês possam executar essas atividades com antecedência? Há muitas interferências?

O Governo do Estado estabelece as normas e está o tempo inteiro atento ao nosso trabalho. Toda execução financeira é acompanhada pela central deles. Existe um bom diálogo. A Secretaria de Agricultura Familiar também acompanha e é nossa parceira.

Temos alguns parceiros através de contrato que é a Empresa Paraibana de Pesquisa e Extensão Rural e Regularização Fundiária (EMPAER) e a Empresa de Soluções em Energia (SYNERGY). Já tivemos ajuda da Organização para Alimentação e Agricultura das Nações Unidas (FAO) para aprendermos a trabalhar com algumas cadeias produtivas e estudar mercados.

A EMPAER é nosso parceiro principal, pois eles trabalham em campo com as nossas gerências regionais. Temos cinco gerências regionais que acompanham os projetos de perto. À princípio, nós trabalhávamos apenas como municípios mais vulneráveis na área climáticas. Eles tinham prioridade. Hoje isso mudou. Temos uma gama maior de atendimento.

Outra coisa interessante sobre essas gerências regionais é que elas têm um escritório perto das comunidades, o que facilita o trabalho do Cooperar e da EMPAER. Oferecemos capacitações dessas comunidades. Cada uma delas recebe a capacitação de acordo com sua demanda local.

(Leandra) Essas capacitações tem um período de tempo?

(Angeluce) Não necessariamente. As capacitações são feitas quando as demandas chegam após o preenchimento dos editais. Durante a pandemia da COVID-19 tivemos mais dificuldade. Foi um trabalho insano para capacitar as associações, comunidades e as famílias. Dependendo do teor do assunto, a capacitação precisa ser feita de família por família.

(Leandra) Em algum momento destas atividades vocês tiveram a oportunidade de conversar com instâncias do Governo Federal? Eu pergunto isso para saber se eles dão suporte para que vocês consigam fazer todo esse trabalho e lidar com o Banco.

(Angeluce) Na negociação atual do Cooperar, da fase III, o governador João Azêvedo trabalhou muito a nível federal por busca de apoio. Porém, cotidianamente, nós não temos esse tipo de diálogo. Temos apenas reuniões semanais com o Banco Mundial. Estes encontros são realizados toda quarta-feira são realizados por meio de videochamada. Semestralmente temos algumas avaliações maiores com a equipe a equipe internacional. O próprio Banco faz essa ponte para que nos relacionemos melhor com outros organismos. Eles mesmos chamam alguns consultores.

Agora, existe um relacionamento com outros projetos similares no Nordeste. Por exemplo, temos contato direto com o pessoal da Bahia, Ceará, Rio Grande do Norte e Pernambuco. Eles nos repassam experiências que deram certo e também aproveitamos para discutirmos sobre os porquês que certas aplicações não deram certo. O próprio Banco recomenda que esse intercâmbio seja feito. Os relatórios de outros projetos são repassados pelo Banco para que possamos assimilar melhor a teoria.

O nível de desenvolvimento dos projetos tem muito a ver com a experiência que os técnicos trazem de outros projetos, o apoio do Governo do Estado, do Banco e de uma estrutura institucional firme.

(Leandra) Essa parte da estrutura é muito importante. Eu conversei em 2016 com gestores de outros projetos internacionais no Estado da Paraíba, como do PROCASE, PROFISCO, Eixos Integrados, PBTur, e percebi que a ausência dessa estrutura impede o desafogamento dos técnicos das secretarias do estado. A instituição de uma Assessoria de Relações Internacionais na Paraíba seria fundamental para organizar melhor estes projetos, a senhora não acha?

(Angeluze) Olha, nós buscamos consultores externos quando sentimos a necessidade para desenvolvermos algo. Para mim, a criação de uma entidade como essa pode significar um desperdício de conhecimento, dinheiro, burocracia e gerar um problema pro Estado. Daí, preferimos trabalhar com consultores porque é esse tipo de coisa que precisamos. O contato direto com o Banco é muito mais fácil. Talvez, passar por outra instância seja motivo de atraso e mais intervenção.

(Leandra) E em relação ao Banco do Mundial? Como funciona o diálogo com a equipe estrangeira? É de fácil acesso? Em 2016 o ex-coordenador geral do Cooperar, Roberto Vital, mencionou que a burocracia exigida pelo Banco não condizia com as necessidades locais e a própria burocracia do Estado da Paraíba. Para ele, isso criava um certo ruído na comunicação com o organismo internacional.

(Angeluze) Eu acho que isso foi superado porque conseguimos aprender da melhor forma a entender as necessidades do Banco. Não temos área que entre em conflito com a equipe do organismo internacional. Tudo parte da nossa evolução como gestão. Apresentamos um relatório semanal e mandam um bom *feedback*. Um exemplo disso é que conseguimos tocar as atividades no período da pandemia por meio do trabalho remoto. Conseguimos trabalhar remotamente até com a zona rural. Isso é um avanço.

O Banco tem dado muito apoio quando precisamos alterar alguma coisa no nosso Manual Operacional (MOP), que é uma espécie de bíblia para o funcionamento do Cooperar. Então, claro que existem algumas burocracias, mas há muita flexibilidade. Esse trabalho é assegurado pelo nosso dirigente, o Omar Gama. Ele é muito incisivo para com as ações do Banco e consegue ter uma resposta ágil. Já houve problemas, é tanto que o projeto atrasou dois anos por conta de problemas do Cooperar com o Banco, mas nada se compara aos dias de hoje. Estamos bem melhores. Tudo é reportado nos relatórios trimestrais, semestrais e anuais.

(Leandra) Quais as dificuldades que vocês têm enfrentado atualmente?

Primeiro, é que somos uma equipe pequena. O estado não pode contratar pessoas. Então, nós temos que contar com um número reduzido. Na maioria das vezes a gente se sobrepõe e se desdobra para conseguir realizar algum trabalho. Por exemplo, os treinamentos. Saem gente de todos setores para auxiliar na execução dos treinamentos. Tem pouca gente.

Outra questão importante foi se estabilizar durante a pandemia. Passar do trabalho presencial para o remoto e vice versa foi bem desafiador. Tivemos que readequar nosso sistema informativo de monitoramento. Trabalhar com aplicativos e sistemas para internet tem sido um fator complicado. Vale lembrar, que a nossa parte de Tecnologia de Informação (TI) provém do estado, então todos problemas que temos relacionados a essa questão é por conta de lá. Embora tenhamos nosso sistema específico, ele é subordinado ao sistema geral da Companhia de Processamento de Dados da Paraíba (CODATA).

(Leandra) Angeluce, acho que fechamos por aqui. Obrigada pela disposição do seu tempo!

(Angeluce) Eu que agradeço!

APÊNDICE B – Entrevista com ex-governador do Estado da Paraíba

Gestor(a): Ricardo Coutinho (Ex-Governador do Estado da Paraíba – Partido dos Trabalhadores)

Entrevistador(a): Leandra Pereira

Data: 30 de março de 2022

Local: Google Meet

Duração: 1 hora e 28 segundos

(Leandra) Ricardo, tudo bem? Bom dia. Eu sou mestranda do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Desde 2016 tenho conduzido uma pesquisa sobre as ações internacionais do Estado da Paraíba durante o período do seu governo (2011-2019).

(Leandra) O propósito dessa entrevista é coletar dados sobre a execução dos subprojetos do Programa de Alívio da Pobreza Rural do Banco Mundial. Para isso, eu entrei em contato com alguns gestores e coordenadores dos Estados da Bahia, Ceará e Paraíba para que essa etapa do trabalho seja concluída. Essas informações abrirão espaço para que eu possa compreender as especificidades de cada região e quais os pontos em comum e díspares. Além disso, será importante para que novas proposições e soluções possam surgir para auxiliar no desenvolvimento da região Nordeste.

(Ricardo) Olá, Leandra. É um prazer ajuda-la. Eu não me preparei devidamente para essa conversa, mas iremos construindo conforme você for apontando seus questionamentos. De antemão, eu acho que meu governo poderia ter feito mais, deveria ter feito mais nessa área. Mas, eram tantas tarefas urgentes que fizemos pouco em relação ao desenvolvimento do estado a partir do uso das relações internacionais. Existe muita coisa lá fora que é preciso se conectar.

(Leandra) O que venho trabalhando na minha pesquisa é que, naquele momento dos teus dois mandatos, o senhor precisou usar medidas mais técnicas para o desenvolvimento do Estado da Paraíba. Digo isso por sermos um dos estados mais pobres do país. Foi preciso tratar medidas emergenciais para lidar com a desigualdade e a pobreza na região. É muito

complicado falar de uma internacionalização nessa situação, mas ela também poderia ter sido um fator aliado ao progresso local. E outra, há uma dificuldade também de conversar com o Governo Federal para que o estado se articulasse internacionalmente.

Nesses teus dois mandatos, estive pesquisando com a Professora Liliana Froio da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e, atualmente, estou sob orientação do Professor Alexandre Cunha Leite da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Durante esse período de tempo, 2016-2022 tive a oportunidade de entrevistar alguns gestores. Foram nove entrevistas em 2016 e três agora em 2022, essas mais recentes envolveram gestores de outras localidades, como Ceará e Bahia.

Meu objeto de pesquisa é o Programa de Alívio da Pobreza Rural do Banco Mundial. (PAPR). No Estado da Paraíba, o projeto teve bons resultados, chegando a sua terceira fase. Foi perceptível ver a amplitude e o diálogo da gestão do Cooperar PB com a equipe do seu governo. Esse tipo de ação faz parte de um fenômeno político denominado de Paradiplomacia, que é um conjunto de arranjos políticos entre governos subnacionais e órgãos estrangeiros, públicos ou privados, com a finalidade de angariar desenvolvimento econômico, social e cultural. Então, esse comportamento acaba sendo uma saída para estados e municípios brasileiros que são menos desenvolvidos.

Utilizando a Paraíba como exemplo, além do Ceará e Bahia, a minha ideia é compreender quais as capacidades paradiplomáticas destas localidades – dando ênfase ao seu nível institucional, econômico, geográfico, político e jurídico. Isso me permitirá construir um panorama novo sobre a Paradiplomacia em ambientes periféricos, tirando de foco as análises sobre o tema que são sobre o centro (Sul e Sudeste).

A primeira coisa que pude perceber ao analisar a internacionalização do teu governo é que não se faz Paradiplomacia sozinho, ou seja, foi preciso o envolvimento e o interesse de outros gestores públicos para que as ações fossem instituídas. A Paradiplomacia brasileira e, principalmente, paraibana é antes de tudo personalista. Ela ocorreu por vontade política, sua e dos seus gestores. Segundo é que, apesar dessa vontade de fazer as coisas acontecerem (proatividade), isso não foi suficiente para sustentar esse tipo de comportamento.

A partir daí, eu gostaria de saber se houve, em algum momento da tua gestão, uma preparação para lançar o Estado da Paraíba no meio internacional?

Quais os mecanismos que vocês encontraram para administrar essa área?

Como que vocês chegaram na instituição e, posteriormente, na destituição do Núcleo de Atração de Investimentos, o NAI? Ele foi um ponto chave para o desenvolvimento da área de relações internacionais.

(Ricardo) Leandra, aquela circunstância de 2011 foi atípica. Eu assumi o governo com uma experiência bem diferente da experiência de Estado porque nesse nível é preciso que o gestor ao passo que coordene mais, ele precisa também trazer os municípios para perto. Sem essa proximidade, não há a possibilidade de instituir processos de política pública. Não há possibilidade de realizar uma medição através dos indicadores sociais, econômicos e humanos.

O Estado da Paraíba estava extremamente desgastado. Ao mesmo tempo, eu fiz uma aposta no escuro. Apostei em uma equipe que também não tinha uma experiência em lidar com o “Estado” em si. Era uma equipe muito nova, não só na idade, mas com uma experiência de vida bem diferente. Formei uma equipe militante. Eu poderia cobrar mais e ter a certeza de um retorno maior, mas nós não tivemos esse foco específico na atração de investimentos internacionais. A gente ativou tudo aquilo que poderíamos ativar.

Naquela época você tinha um Governo Federal que, apesar do momento econômico delicado, era parceiro – do ponto de vista de atividades para a concessão de crédito para que os estados pudessem fazer investimentos. Estávamos amparados por um governo que tinha como objetivo melhorar a estrutura e os investimentos. Foi o que a Dilma tentou fazer. Houve uma desconstrução das amarradas não só com o Banco Mundial, mas com a Corporação Andina de Fomento (CAF) e organismos nacionais, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Tivemos acesso a vários créditos que se transformaram em uma boa parte da infraestrutura que o Estado da Paraíba adquiriu durante esses oito anos.

Da mesma forma, eu te digo que em 2017-2018 o estado declarou toda documentação para renovar o empréstimo do Cooperar PB com o Banco Mundial. Por uma razão política isso não foi permitido. O Governo Federal liberou a ação para outros estados e a Paraíba não pôde continuar tramitando o contrato por causa do meu posicionamento político. Tanto é que no início de 2019, com a reconstrução do estado paraibano, nós conseguimos com o Banco Mundial a liberação para a renovação do Cooperar. Para você ter ideia, eu fiquei sabendo do cancelamento do Cooperar em uma reunião com a equipe do Banco Mundial. Para o Governo Federal e o Banco as metas não seriam atingidas. Eles não acreditavam no rendimento destas

metas. E eu pedi nove meses a mais para que pudéssemos alcançar os resultados que foram impostos tanto pela União, quanto pelo Banco Mundial.

O país estava em uma situação que não era viável para os estados perderem investimentos externos principalmente para uma área tão importante quanto o desenvolvimento rural. A micro infraestrutura da zona rural é fundamental, inclusive com o foco que nós demos que foi o da produção. Nós jogamos muito pesado para o avanço da produção das comunidades vulneráveis, seja com a construção de um abatedouro ou de uma padaria. A ideia foi utilizar desse recurso financeiro que veio de um órgão externo para gerar renda e emprego. Isso possibilitou que essas pessoas passassem a vender seus produtos para outras cidades, estados e, até mesmo serem representados em feiras internacionais.

A visão do Cooperar mudou em função do Governo Federal e ao mesmo tempo nós conseguimos aumentar a velocidade das atividades. Por causa de um entrave político quase perdemos essa renovação tão importante para o estado. Isso só foi possível em função das características da equipe. Se eu tivesse norteado o governo – do ponto de vista político – talvez não tivesse conseguido esse projeto. Quando uma equipe é norteada apenas para o seu bem político, nós limitamos a capacidade da máquina estatal de se desenvolver a partir de esferas diferentes. Eu preferi fazer um governo com essa característica para poder seguir. E nós fomos atrás até onde podíamos fazer com que o Estado da Paraíba pudesse ter acesso a outros investimentos internacionais, como a CAF. Nós usamos mais de um milhão de reais em ajuda da CAF.

O estado não teve a oportunidade de investir nessa área desde o governo de José Maranhão (MDB – 1995-2002 e 2009-2011) e Cássio Cunha Lima (PSDB – 2003-2007). Em função do coronelismo, o estado ainda não tinha conseguido um pleito para que esses projetos fossem aprovados. Nós conseguimos. Países periféricos como os da África e China detém uma posição muito privilegiada para a obtenção de recursos financeiros, principalmente em termos de desenvolvimento de infraestrutura. Mas eles também já perderam muita coisa por conta de governos centralizadores. A mesma coisa voltou a ocorrer no Brasil por causa de Jair Bolsonaro.

De alguma forma, ainda conseguimos ativar todas linhas para melhorar o serviço público. Programas como o de Modernização de Gestão Fiscal (PROFISCO) e Eixos Integrados trouxe melhoria na arrecadação e transferência de tecnologia para o estado. Com a renovação do Cooperar, conseguimos fazer outras ações que não remetesse apenas a área financeira. Em 2017, trouxemos a Câmara do Comércio entre Brasil e China para uma reunião com

empresários para nos aproximarmos da política de expansão chinesa. Foi uma forma de especializar empresários paraibanos a aprenderem métodos mais eficazes e não predatórios de comércio. Participei também de feiras internacionais para negócios. Uma das mais expressivas foi em Cuba. Levamos empresários locais que trabalham na indústria de cimento, têxtil e celulose. Outro contato que tivemos foi com os Estados Unidos. Conseguimos importar álcool a preço baixo por conta das negociações que tivemos. No turismo não conseguimos realizar ações mais consistentes, porém eu acho que essa área no Nordeste consegue se sustentar por si própria. O Ceará é uma exceção. O estado conseguiu montar uma grande infraestrutura para receber turistas do mundo inteiro. Você vai em Jeriquaçu e eles têm um aeroporto próprio.

Eu creio que o Nordeste deveria aproveitar o Consórcio. Ele significa muito mais que um novo tipo de administração, mas é a construção de uma identidade. É uma janela de oportunidades para, inclusive, aprender a vender essa identidade para o exterior. Isso foi uma coisa que minha gestão ao consegui fazer. E a convulsão política de 2013-2014 foi um dos empecilhos que tivemos para podermos forçar em outras áreas. Toda agenda política foi modificada pós a perda de Dilma do poder, às pressões da mídia e da gestão Temer. É tanto que no meu segundo mandato não conseguimos investir no estado da maneira que queríamos. Tudo foi praticamente bloqueado por uma política de governo centralizadora. O país deixou de competir com os países internacionais para ser subserviente a eles.

(Leandra) Olha, eu acho que um dos pontos positivos não só do Cooperar, mas de outros programas internacionais que foram instituídos na Paraíba, como o Projeto de Desenvolvimento Sustentável do Cariri, Seridó e Curimataú (PROCASE – FIDA), foi o encorajamento do orçamento participativo. A população alcançando seu próprio desenvolvimento a partir da inserção de projetos de políticas públicas e o investimento de organismos internacionais.

(Ricardo) Isso. Era exatamente isso que estávamos procurando gerar para a sociedade paraibana. O orçamento participativo do estado aconteceu porque estávamos no melhor momento, aliás, o único momento de participação da população paraibana em algum projeto. Isso é grave, olhando para o aspecto histórico da Paraíba. Somos um estado que a história é marcada por oligarquias. Nós somos o último bastião a cair no Nordeste. Os primeiros foram na Bahia e no Maranhão. Até 2010 nós estávamos presos a esse familismo. Por isso que eu tive que acelerar as ações dentro do estado. Precisei radicalizar esse processo de participação popular, sonhando que retrocessos futuros não pudessem chegar. Para isso, precisávamos fazer com que todas as ações estivessem a corresponsabilidade das pessoas. Ao mesmo tempo que

estávamos dividindo o poder, na essência estávamos dividindo a responsabilidade também. Através do Cooperar, conseguimos aumentar a produção de bovinos no estado. Foram políticas muito importantes e bem discutidas com a sociedade. Iniciamos com o PROCASE para a distribuição de kits para produção agrícola. Agregamos valor a produção manual. É tanto que conseguimos expandir a área de atuação do FIDA. Os relatórios semestrais foram capazes de confirmar que deveríamos expandir o orçamento participativo para outras regiões do estado.

Vale lembrar que os oito anos que nós governamos nessa área do PROCASE e do Cooperar, sete anos foram marcados pela pior estiagem. Campina Grande, por exemplo, fechou as portas. Houve um colapso total. O volume do açude Boqueirão chegou a 2,8%. Nós tivemos que sair com recursos próprios para construir uma tomada de água superficial, porque a tomada de água anterior que era profunda só estava acumulando lama e dejetos. Foi uma loucura tentar administrar tudo isso. Foram sete anos de seca. Então, a participação da população nos projetos foi muito importante para que pudessemos cuidar também de outros pontos críticos.

O empoderamento foi essencial para a criação de um orçamento participativo. Conseguir desenvolver a área da educação a partir de parcerias internacionais. Alunos e professores foram enviados para o Canadá, Estados Unidos, Inglaterra, Argentina, Colômbia, Suíça e outros países para que pudessem terminar os estudos e se profissionalizarem. Conseguimos de alguma forma internacionalizar o pensamento destas pessoas. Empoderamos professores que não tinham a possibilidade de realizar cursos internacionais. Ver professores e alunos indígenas poderem ter um contato com outros países foi algo muito positivo para o estado.

(Leandra) Eu lembro que em 2016 uma das atividades mais importantes do estado no âmbito internacional foi a da produção e exportação de algodão colorido. Foi uma atividade fruto do fortalecimento do orçamento participativo, não é? Agricultores paraibanos foram para a Colômbia e Bolívia para treinar produtores locais.

(Ricardo) Nessa época, nós recebemos sete prefeitos da Bolívia e alguns superintendentes do governo boliviano. A Paraíba ocupa um grande espaço para investimentos nessa área agrícola. A própria Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural da Paraíba (EMATER) mandou técnicos para fora. Veio gente de Cuba também. O acordo foi fechado entre estes países, o Estado da Paraíba e de Minas Gerais.

(Leandra) Na sua avaliação como gestor do Estado da Paraíba, como foi dialogar com o Banco Mundial? Como o senhor mencionou, os organismos internacionais norte-americanos têm um comportamento muito predatório enquanto estão inseridos em

ambientes periféricos. Eles exigem uma burocracia demasiada. O tempo das atividades também é curto. Quando eu conversei com o ex-diretor do Cooperar PB, Roberto Vital, e a atual coordenadora, Angeluce Lavor, ambos mencionaram que existiu e ainda existe um pouco de pressão do Banco para que eles possam compreender a burocracia local e dos passos necessários para lidar com uma população extremamente pobre.

Então, como foi o contato? O que o senhor sentiu ao negociar com a equipe do Banco Mundial?

(Ricardo) Olha, o Banco Mundial tem bons técnicos. É uma equipe de técnicos valiosa que tem uma boa compreensão e inclinação para que os projetos tenham impacto social. É claro que eles irão cumprir uma estratégia de aproximar cada vez mais as questões sociais com as de produção. E eu acho que isso é coreto, pois é uma forma de fornecer autonomia futura para as populações. Nós tínhamos um acesso muito bom aos técnicos.

Contudo, quando você vai subindo a gradação, é claro que já entramos em uma face do sistema internacional. E nesses anos todos houve uma prevalência imperial do neoliberalismo. O Banco Mundial, inclusive, disponibiliza esse conceito através do crédito. Por ser um país que está politicamente inconstante, o Brasil dependa de concessões como estas. Então, nas esferas superiores é bem mais fácil de encontrar essas situações. Esse é o organograma do Banco. Nas esferas inferiores, tivemos a oportunidade de sermos assessorados por uma equipe competente e compromissada.

(Leandra) Ricardo, o senhor vem falando abertamente sobre a ausência de diálogo com o Governo Federal e os entraves no período do golpe em 2016... A própria literatura das relações internacionais dos governos subnacionais tem esse período como um desafio. Enquanto tínhamos a criação de mecanismos de coordenação para lidar com assuntos internacionais de estados e municípios durante a era Lula e Dilma, com Michel Temer e Jair Bolsonaro isso foi deixado de lado. Mas, eu queria clarificar melhor esse ponto. Houve diálogo com o Governo Federal para além do contrato com o Banco Mundial? Eles forneceram algum tipo de ajuda técnica, tendo em vista que o Ministério das Relações Exteriores possui coordenações voltadas para essa atuação das unidades federadas?

(Ricardo) Olha, não tivemos muita cobertura do MRE em relação a isso. Havia e ainda há uma discussão entre os governantes dos estados da região Nordeste em consolidar os assuntos de relações internacionais. O crédito, por parte do Governo Federal, estava disponível. O que não existiu foi vontade para a autonomia fosse compartilhada para as unidades federadas,

principalmente aqui no Nordeste. Vale salientar, que houve um excesso de oferta por parte dos organismos internacionais para se instalarem nestes ambientes periféricos. E por falta dessa ajuda do Governo Federal, acabaram indo para outros países. Tudo era muito discutido na esfera local, entre nós governadores. A preocupação do Governo Federal era que os empréstimos não virassem uma dívida pública.

(Leandra) O diagnóstico da minha pesquisa é justamente esse. O Estado da Paraíba atuou de acordo com suas capacidades de maneira isolada. Foi a partir da vontade da sua administração e de seus gestores que colocaram o estado na vitrine internacional. Houve um esforço mais do governo local do que do Governo Federal. É tanto que os entrevistados que fizeram parte da tua gestão falaram a mesma coisa. O Governo Federal apareceu apenas para o fechamento dos trâmites do contrato e para cobrar a dívida. Não houve ajuda técnica em momento algum. Todo custo e planejamento das ações partiram do estado.

Então, só para finalizarmos. O senhor acha que seria interessante a criação de uma unidade articuladora de relações internacionais à nível estadual, como uma secretaria ou assessoria? O Estado possui dois cursos de graduação e três de pós-graduação em Relações Internacionais. Tem profissionais suficientes que poderiam suprir esses cargos.

(Ricardo) Eu vou começar respondendo a segunda pergunta. Eu sempre tive em mente a instituição de uma coordenadoria de relações internacionais. Penso que seria mais do que uma assessoria. Não gosto da personificação da palavra assessor, dá a sensação de hierarquia. Seria uma coordenadoria com vínculo direto ao gabinete do governador. Inclusive, eu tentei fazer isso quando fui prefeito da cidade de João Pessoa, mas não consegui. Óbvio que era vinculada ao gabinete do prefeito e tinha uma dimensão menor que a estatal, mas tentei.

Eu não consegui fazer porque foram anos turbulentos, politicamente falando. No primeiro mandato, de trinta e seis deputados, eu terminei apenas com seis. Foi muito complicado governar assim, mas continuei. A seca também interferiu em muita coisa. Programas internacionais como o Cooperar e PROCASE dependiam exclusivamente do clima para que suas ações fossem implementadas. Como podíamos ter resultado nesses projetos se o estado estava sem água? Avançamos nesses assuntos sozinhos. Foi tudo na base do voluntarismo. O estado ainda não tinha estrutura para receber um órgão desse porte.

(Leandra) Ricardo, obrigada pela gentileza de estar aqui hoje. Essa conversa foi muito importante para a minha pesquisa.

(Ricardo) Não há de quê. O que você precisar de informação, pode me mandar uma mensagem. Quero ler sua dissertação!

APÊNDICE C – Entrevista com gestor(a) do Projeto São José**Gestor(a): Karina Holanda (SÃO JOSÉ)****Entrevistador(a): Leandra Pereira****Data: 16 de maio de 2022****Local: Google Meet****Duração: 31 minutos e 09 segundos**

(Leandra) Primeiramente, muito obrigada por ceder seu tempo. O propósito dessa entrevista é coletar dados sobre a execução dos subprojetos do Programa de Alívio da Pobreza Rural do Banco Mundial. Para isso, eu entrei em contato com alguns gestores e coordenadores dos Estados da Bahia, Ceará e Paraíba para que essa etapa do trabalho seja concluída. Essas informações abrirão espaço para que eu possa compreender as especificidades de cada região e quais os pontos em comum e díspares. Além disso, será importante para que novas proposições e soluções possam surgir para auxiliar no desenvolvimento da região Nordeste.

(Leandra) Qual a sua formação? E como você chegou até o Projeto São José?

(Karina) Sou Karina Holanda, doutora pela Universidade Federal do Ceará (UFC) em Desenvolvimento e Meio Ambiente e gerente de fortalecimento institucional do Projeto São José. Trabalho aqui há quatorze anos, entrei no PSJ II. Participei da construção do acordo de empréstimo para o PSJ III (primeira fase). E apesar de chamarmos a fase atual de São José IV, os documentos oficiais tratam como São José III (segunda fase). É como se fosse um nome fantasia que criamos.

O Banco Mundial começou a sua atuação aqui no Estado do Ceará em 1994 com o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPRR). Esse primeiro momento tratou-se do fortalecimento das bases, conselhos estaduais, criação de associações. Existiu certa intervenção produtiva, mas o foco foi de fortalecer essa base organizacional e de associativismo do meio rural.

O PSJ I teve como foco a criação de infraestrutura (elétrica e hídrica), que é o que começamos a chamar de Projeto de Combate à Pobreza Rural (PCPR). A ideia era universalizar o acesso da população rural a energia e implementar um sistema de abastecimento de água. Assim como o PAPRR, houveram algumas intervenções produtivas, porém nada de grande dimensão. Ainda estávamos tentando reestruturar as bases do estado.

Já com o PSJ II nós diminuimos a atuação de fortalecimento da energia elétrica por conta do Programa Federal Luz Para Todos. A partir daí, começamos a focar apenas no sistema de abastecimento de água. Expandimos os aspectos de produtividade voltado para as cadeias rurais (mandioca, pecuária, apicultura e etc). Para isso, aproveitamos as bases do associativismo criadas no período do PAPRR.

Ao final do PSJ II, recebemos a notícia que o Banco Mundial não iria mais financiar no Estado do Ceará o PCPR e que deveríamos trabalhar com projetos de desenvolvimento, se quiséssemos continuar na agenda do organismo internacional. E aí veio o PSJ III (primeira fase). 65% do projeto tinha como foco expandir as atividades produtivas do Ceará, tanto para associações, como para cooperativas. Nesse momento, passamos a ter uma intervenção direcionada as comunidades tradicionais (quilombolas e indígenas). Juntando tudo que foi abordado nas fases anteriores, o PSJ III também incorporamos o fornecimento de moldes sanitários para famílias que não tinham acesso a banheiro. E um outro fator foi um projeto piloto de reuso de água. Conseguimos instalar o processo de reuso de água em 500 famílias da zona rural.

A nova fase do PSJ III (segunda fase – PSJ IV), tem uma concepção muito parecida com a primeira fase do PSJ III. Qual é a grande diferença? Um trabalho com ênfase nas questões de inclusão social. Estamos ligados com questões de agroecologia, segurança alimentar, trabalho e reabilitação de jovens, mulheres, pessoas com deficiência (PCD), negras, quilombolas e indígenas. É tanto que uma das ações do momento que estou organizando é apoiar jovens com projetos para desenvolvimento do setor agrícola de suas regiões. O Banco exigiu que temos que beneficiar durante essa ação cerca de 200 famílias que se encaixam nesse perfil. No geral, a segunda fase do PSJ III tem como meta estabelecer que para cada subprojeto instaurado, um número xis de mulheres fará parte de cargos de liderança. Essa é a inovação dessa fase.

(Leandra) Karina, como funciona a comunicação de vocês com outros projetos-irmãos do PSJ nos diversos estados nordestinos? Há um intercâmbio de informações e aprendizados com outros estados que estão implementando ações parecidas? Vocês têm essa facilidade?

(Karina) Até o PSJ II tinha os intercâmbios entre os projetos financiados pelo Banco Mundial no Brasil. A cada quatro/seis meses todos coordenadores se reuniam em um determinado estado para compartilhar resultados e atividades que poderiam ser transferidas. Essa troca era muito mais forte naquela época. A partir da primeira fase do PSJ III as coisas mudaram. Essas reuniões não acontecem mais. Não sabemos o porquê, se foi falta de recurso para a realização ou alguma outra dificuldade interna. O que acontece hoje em dia é algumas trocas isoladas. Quando fomos implementar a segunda fase do PSJ III, soubemos que a Bahia tinha um trabalho muito interessante com o assentamento de casas e trabalho com cooperativas. Então o que a gente fez foi se aproximar do Projeto Bahia Produtiva. Fizemos uma série de reuniões, videochamadas e fomos visitar as instalações do projeto. E aí começou essa proximidade. A equipe da Bahia indicou consultores que vieram aqui no Ceará e poderiam nos ajudar e nós acatamos todas iniciativas que foram executadas por lá.

Outra questão é que um dos especialistas do Banco que trabalha conosco já foi gerente de projetos em outros estados do país, como Santa Catarina. Ele pôde iniciar um trabalho de assessoramento técnico muito interessante baseado nas lições dos projetos da região Sul. Recentemente, coordenadores do Acre tem incorporado um Programa Rural Inverte da FAO e nós estamos dando apoio para instalação das bases de trabalho. Nosso coordenador indicou uma pessoa que trabalha aqui no Ceará para passar um tempo no Acre dando esse suporte.

Tem sido ações bem pontuais que a gente acaba dispondo uma relação e vai tentando dialogar com outros atores, mas nada muito sistemático.

(Leandra) Compreendi. Em relação ao Governo Federal, vocês têm algum tipo de apoio dos órgãos federais para a implementação e execução de atividades desse porte? Durante seu tempo de trabalho no PSJ, você experienciou algum tipo de contato com essa instância?

(Karina) Olha, ao meu ver, o trabalho do Governo Federal tem sido de uma instituição que mais ‘monitora’ do que disponibiliza apoio técnico para lidar com o acesso ao sistema internacional. O Banco totaliza uma missão de supervisão a cada seis meses. Os dados dessa missão de supervisão são compartilhados com o Governo Federal, em específico para a Secretaria de Assuntos Internacionais (SAIM). O que a SAIM faz é acompanhar a execução dessa missão para entender os avanços e onde o dinheiro está sendo aplicado. Durante a pandemia, recebemos um comunicado da SAIM pedindo para que mostrássemos um panorama de execução do projeto. Eles estavam preocupados com risco de perda financeira. Mas, no geral, a gente dentro

do PSJ percebe que o Governo Federal está monitorando muito mais de longe. A preocupação é que não percamos a linha de tempo e o apoio financeiro, apenas. Eles não participam das dinâmicas de distribuição técnica.

(Leandra) No caso, o apoio técnico vem mais da Secretaria de Desenvolvimento Agrário do Ceará. Certo?

(Karina) Sim. Isso mesmo! Tanto a SDAC, como todas instituições vinculadas a ela nos apoiam. É bom deixar claro que o PSJ III (segunda fase) possui treze cooperações técnicas. Cada instituição estadual tem um tema de trabalho.

(Leandra) Vocês têm apoio de alguma instituição privada? Contratam alguma delas para o assessoramento técnico das atividades?

(Karina) Sim, contratamos. Nós temos consultorias técnicas na área de gestão, inclusão social e nós vamos contratar em 2022 empresas para organizar o diagnóstico das organizações selecionadas.

(Leandra) Em relação ao Banco Mundial, como você avalia a comunicação dessa organização com as equipes do PSJ? Existe um canal de diálogo de fácil acesso com os gestores do Banco?

(Karina) Desde que eu entrei no PSJ até os dias de hoje, as relações mudaram bastante e para melhor. Houve um grande avanço quando o Banco começou a implementar especialistas para cada área de atuação do projeto. Mas, eu acho que a forma que o Programa de Alívio e Redução da Pobreza, no que cerne sua durabilidade e os indicadores aportados, não condiz com a realidade local. Eles não compreendem as necessidades que as pessoas em vulnerabilidade têm e o processo que nós devemos levar para maturar a execução do projeto. A burocracia desse processo e o atendimento do indicador não bate, é totalmente diferente.

Tudo fica no plano das ideias. Muita gente fala em possibilidades estratégicas interessantes para o desenvolvimento rural sustentável, mas esquecem que os procedimentos burocráticos (licitação, aquisição e outros) não conversam com a realidade de um estado periférico. O Banco acaba utilizando modelos que não são provenientes do âmbito local. Você acaba ajustando a técnica ao que é realmente possível, ao que os procedimentos licitatórios exigem. Isso acaba criando um ambiente centralizado.

Outra coisa que eu sinto falta é que é um grupo muito pequeno do Banco para atender um número gigantesco de projetos. Mandamos termos de referência para análise, por exemplo, e

eles demoram vinte, trinta dias, para retornar. E assim, cada especialista dá uma opinião divergente sobre estes termos. Isso confunde e acaba tornando o trabalho complexo. Percebo que dentro do Banco não essa uniformidade de entendimento e de fazer as coisas acontecerem.

Mas, em relação ao diálogo eles estão bem mais abertos. Percebi, ao entrar no PSJ, que tudo também dependia do gestor atual do projeto. Até hoje, já passei por três coordenadores no PSJ. A maneira como eles conduzem as atividades e têm abertura para buscar novas formas de gerir as atividades, o diálogo com o Banco melhora. Estes entraves que te falei ainda persistem, mas a gente consegue ter uma via de diálogo mais acessível.

(Leandra) A Secretaria de Relações Internacionais que é ligada à Casa Civil do Estado do Ceará tem alguma ligação com o PSJ?

(Karina) Não. Nossa relação direta é com a Secretaria de Desenvolvimento Agrário e com a de Planejamento. Toda documentação do projeto é regida por estes dois órgãos.

(Leandra) A criação de um órgão voltado para a articulação da área internacional do Estado do Ceará facilitaria a execução e superação de dificuldades de projetos como o São José?

(Karina) Eu não sei porque quando falamos de ‘assuntos internacionais’ estamos lidando com várias áreas. O Banco Mundial funciona de uma forma, a FAO de outra, assim como FIDA, KFW e o BID também tem sua forma exclusiva de tratativa. Então, não sei até que ponto o surgimento de uma unidade articuladora iria colaborar para essas ações, uma vez que nós que estamos no dia-a-dia e conhecemos os intempéries e estratégias, sabe? Ter uma secretaria a parte para dialogar com essas demandas, que têm suas devidas regras e diretrizes, talvez poderia ser difícil.

(Leandra) Creio que não precisamos dar um nome de ‘secretaria’, mas talvez uma agência de desenvolvimento no estado que conseguisse abarcar todos estes trâmites.

(Karina) É, acho que seria interessante.

(Leandra) Só para finalizar, quais dificuldades e limitações o PSJ tem enfrentado, para além do diálogo com o Banco Mundial?

(Karina) A maior dificuldade é a heterogeneidade do nosso público. O projeto é pensado de uma forma, mas quando vamos para o campo encontramos diversas realidades. Para lidar com estas diversas realidades é preciso criar estratégias diferenciadas de apoio. De um lado, temos

a sorte de trabalhar com associações e cooperativas extremamente organizadas e que existem cargos para lidar com as ações do PSJ. Do outro, a organização não existe e as pessoas não tem foco e/ou interesse em aprender sobre o planejamento das ações do projeto. Em grande parte, essas associações mais desorganizadas acabam desistindo do processo.

Questões como nível de escolaridade também são fatores que influenciam na desistência ou não. A violência também é uma questão pertinente. Tem comunidade que a gente só consegue acessar se tivermos o aval do chefe do tráfico. É uma situação extremamente delicada. Além disso, muitas famílias estão tentando deslocar-se em busca de outra realidade na cidade grande. Voltamos a enfrentar o êxodo rural.

Outra coisa importante é que esses programas voltados para o desenvolvimento sustentável precisam virar a chave e ter um olhar mais diferenciado para incluir a diversidade de pessoas. É necessário conduzir ações a partir das pessoas. Só assim é possível construir programas de melhoria de renda e produtividade. Por isso que batemos nessa tecla no PSJ. Fortalecer a produtividade sem investir nas pessoas é jogar dinheiro fora.

Temos técnicos de campo que atuam nas organizações e fazem visitas nas comunidades e trabalhamos com a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará (EMATERCE) para tentarmos lidar com estas questões. Para isso, realizamos reuniões semanais com as associações para que as famílias não se sintam desamparadas institucionalmente. As Universidade Federal e Estadual do Ceará também têm trabalhado conosco para que possamos incluir a sociedade na educação.

(Leandra) Ótimo. Acho que as dúvidas foram sanadas. Obrigada pela entrevista!

(Karina) Precisando é só falar, Leandra!

APÊNDICE D – Entrevista com gestor(a) do Projeto Bahia Produtiva

Gestor(a): Fernando Cabral (CAR – Bahia Produtiva)

Entrevistador(a): Leandra Pereira

Data: 18 de maio de 2022

Local: Google Meet

Duração: 32 minutos e 55 segundos

(Leandra) Primeiramente, muito obrigada por ceder seu tempo. O propósito dessa entrevista é coletar dados sobre a execução dos subprojetos do Programa de Alívio da Pobreza Rural do Banco Mundial. Para isso, eu entrei em contato com alguns gestores e coordenadores dos Estados da Bahia, Ceará e Paraíba para que essa etapa do trabalho seja concluída. Essas informações abrirão espaço para que eu possa compreender as especificidades de cada região e quais os pontos em comum e díspares. Além disso, será importante para que novas proposições e soluções possam surgir para auxiliar no desenvolvimento da região Nordeste.

(Leandra) Qual a sua formação? Como o senhor chegou até o CAR e ao Projeto Bahia Produtiva?

(Fernando) Eu sou engenheiro agrônomo. Concluí meu curso em 1981. Sou funcionário da Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional, uma empresa pública criada em 1983. Eu entrei na CAR no ano seguinte após sua fundação, em 1984.

Tivemos trabalhando estes anos todos com os seguintes projetos financiados tanto pelo Banco Mundial, quanto pelo Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA). Tivemos também contratos com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), mas foi de pouca duração. Nossa experiência maior é com o Banco Mundial. Desde 1996 que o Estado da Bahia faz contato direto com o Banco. Antigamente quem fazia esse contato com o Banco era o Governo Federal e da década de 1990 até então são os próprios estados que são os mutuários desses acordos de empréstimos.

O Projeto de Combate à Pobreza Rural (PCPR) é uma ação que surgiu a partir de 1996. O Banco não trabalha atualmente com essa ação de PCPR – que é conhecido por diversos nomes em cada

Estado da Região Nordeste (Paraíba é ‘Cooperar’; Ceará é ‘São José’; aqui na Bahia já foi conhecido como ‘Produzir’ e hoje é denominado de Bahia Produtiva). O foco agora é no desenvolvimento sustentável. Tem também o foco de combate à pobreza, mas não é só isso. Esses primeiros projetos focavam muito na parte de infraestrutura (água, energia e transporte). Naquele tempo, há vinte anos, não existia o ‘Projeto Luz Para Todos’, por exemplo. Nem o ‘Água Para Todos’. Então, o Banco focou nessas atividades. Até posto telefônico, cisternas, energia elétrica nós financiamos. Com a universalização desses serviços básicos, nós partimos para outras estratégias: acessar mercados através de apoio às cooperativas e associações da agricultura familiar.

Eu participo deste novo projeto desde a sua elaboração, em 2014. E este é o último ano do projeto. Queremos concluir as atividades até o final de dezembro de 2022. Esse projeto tem um financiamento de 150 milhões de dólares. Com contrapartida do Estado em 100 milhões de dólares, totalizando 250 milhões de dólares. Já sacamos a totalidade no que cerno o recurso do Banco.

São três componentes que trabalhamos. O primeiro é o de inclusão produtiva e acesso ao mercado. Nesse componente, nós apoiamos as cooperativas da agricultura familiar através da identificação e resolução das dificuldades de logística, *software*, assistência técnica, formação, treinamento, construção e veículos. A única coisa que não financiamos é capital de giro. Criamos alguns meios para que as entidades possam ter capacidade para acessar as fundações que fornecem esse tipo de capital, mas indiretamente as ações do projeto. Uma das coisas que a gente promove é acesso das cooperativas em diversos mercados. Temos uma equipe apenas de inteligência de mercado, onde identificamos mercados que as cooperativas tem afinidade. Levamos as cooperativas também para participarem de feiras nacionais e internacionais. Em junho, teremos 18 cooperativas viajando a São Paulo para participarem de uma das maiores feiras da América Latina, a *Naturaltech*. Outra cooperativa nossa irá participar da *Biofach*, em Nuremberg, Alemanha. A ideia é fazer com que essas cooperativas possam acessar mercados locais e, até mesmo, internacionais. Um exemplo disso é a Cooperativa Agropecuária Familiar de Canudos, Uauá e Curaçá (COOPERCUC). O trabalho dessas famílias foi ampliado por conta dessa oportunidade de mercado. Hoje, eles estão atuando no mercado nacional e internacional.

Então, a nossa gama de atendimento é ampla e não trabalhamos de cima para baixo, não! Trabalhamos a partir de um modelo de baixo para cima. As entidades comunitárias preparam o plano de negócios para os projetos maiores e para os menores elas fazem um plano de investimentos. Através destes planos nós podemos investigar quais os gargalos e os

investimentos necessários para superar os desafios que mencionei. A partir daí, um convênio é feito com determinada entidade/cooperativa e eles passam a executar estes investimentos. Nós prestamos todo acompanhamento necessário. Temos uma equipe técnica de agrônomos, edificações e contadores que acompanham cada etapa dessas ações. Temos 27 escritórios e em cada um dos 27 territórios baianos existe uma equipe multidisciplinar para ajudar.

Nesses sete anos de execução do projeto, nós lançamos seis editais de chamadas públicas. Para que a comunidade possa acessar o projeto é necessário fazer essa seleção, porque existem muitas demandas e acabamos tendo que estabelecer critérios para o atendimento adequado. A divulgação desses editais é feita em todos territórios do estado, além de redes sociais e jornais. Fazemos uma ampla divulgação. A participação e a inscrição é totalmente online. Existe um sistema onde as entidades encaminham seus pleitos. Tudo é digitalizado e anexado no site do Bahia Produtiva. E por ser automatizado, a gente acha que a população vai ter problemas com a inscrição, mas não. Eles acessaram sem problema algum. É tanto que no primeiro edital recebemos quase quatro mil propostas. As cooperativas, sindicatos e prefeituras têm dado esse suporte na inscrição das famílias.

O segundo componente trata do abastecimento de água. A palavra-chave nesse componente é sustentabilidade. Implantamos sistemas de abastecimento de água com ligação domiciliares e esse sistema é gerido por uma central de associações. Todo suporte e manutenção do sistema é fornecido por essa central. É como se ela fosse uma mini empresa de água do estado, servindo de estratégia para o saneamento rural. Os usuários pagam tarifas mensais pelo uso da água, o que garante a sustentabilidade e a manutenção de todo sistema. Atualmente, são três centrais que estão funcionando no Estado da Bahia. Duas delas já funciona há mais de vinte e sete anos nas cidades de Jacobina e Seabra. São entidades que já possuem uma estrutura logística toda formada, com maquinário, veículos e uma equipe técnica. A nova central está funcionando há dois anos na cidade de Caetité. O objetivo é implantar trinta mil novas instalações de água até dezembro de 2022. Cada central dessa tem que ter no mínimo dez mil ligações para poder funcionar.

O terceiro componente é o de desenvolvimento institucional. Trata-se de prestar assistência técnica para a parte de gerenciamento, regularização fundiária e ambiental, capacitação, comunicação e gestão do projeto.

Vale salientar que o Bahia Produtiva tem uma boa avaliação pelo Banco. Temos a nota nove em avaliação. O que significa esse sucesso? É o trabalho em equipe. Trabalhamos com uma

equipe extremamente qualificada. Temos também uma organização social público-privada que nos apoia, que é a Fundação Luís Eduardo Magalhães. Sem isso aí não há possibilidade de prosseguir. Uma das dificuldades de muitos estados é justamente essa: ter uma estrutura que lhe auxilie na gestão e que norteie o trato burocrático.

Recebemos aqui, há uns dois anos, uma equipe da Paraíba. E ficou muito evidente a falta de autonomia da equipe do Projeto Cooperar. Eles não têm autonomia para comprar uma passagem de avião, por exemplo. Como é que você trabalha em um projeto e com uma burocracia deste rigor que não te possibilita comprar uma passagem aérea para visitar outras unidades na região? Então, isso é um fator preponderante para o sucesso do projeto: ter uma estrutura ágil e que não seja burocrática, porque tudo que vem do Estado tem muita burocracia. É preciso ter parcerias com agilidade. Toda estrutura administrativa nossa é feita através dessa Fundação Luís Eduardo Magalhães. Outros Estados, como o Ceará, possuem uma estrutura semelhante à nossa. O segundo fator é uma equipe treinada e qualificada adequadamente. E, por último, é estar de acordo com as políticas do estado. Não há projeto dissociado das políticas de desenvolvimento do estado. A vontade política também é fundamental para que isso ocorra.

Nós ganhamos agora uma premiação do Ministério da Economia. Tiramos em primeiro lugar nessa premiação de instituições com boas práticas de captação de recursos internacionais. Em junho iremos a Brasília recebê-la. Foi uma premiação que vários estados participaram e nós aqui da Bahia com esse projeto tiramos em primeiro lugar.

(Leandra) O interesse político é um dos principais motores para a execução de projetos internacionais.

(Fernando) Exatamente.

(Leandra) O senhor mencionou a Fundação Luís Fernando Magalhães. Eu gostaria de saber se a CAR e/ou o Bahia Produtiva tem algum auxílio da Secretaria de Relações Internacionais de Salvador para lidar com acordos internacionais? Como que funcionou essa tratativa de lidar com um contrato dessa magnitude? Partiu do próprio governo estadual de ensiná-los estes assuntos ou vocês foram aprendendo sozinhos? Ao conversar com o ex-Secretário de Indústria e Comércio do Estado da Paraíba, Marcos Procópio, ele avaliou que o Banco muitas vezes não compreendia a legislação estadual e a equipe paraibana tinha dificuldades de lidar com a legislação internacional. Sem essa estrutura institucional adequada que o senhor mencionou, o projeto não flui de uma maneira orgânica.

(Fernando) Boa pergunta. Nós temos aqui uma relação do Banco Mundial há mais de trinta anos. Isso nos possibilitou criar uma estrutura dentro da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia que cuida de todos esses contratos internacionais da região como um todo. A SEFAZ-BA faz a conexão com a Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Economia (SAIM), cujo organiza toda essa tramitação com o Banco e com as demais estruturas do governo. Além disso, temos contato com a Procuradoria do Tesouro Nacional e a Secretaria de Tesouro Nacional.

(Leandra) O governador tem disponibilizado autonomia para que vocês possam trabalhar? Vocês têm contato direto com ele?

(Fernando) O governador tem que estar ciente e de acordo com as prioridades do projeto. É ele que as define, seja agricultura, estrada (...) e por aí vai. No caso do Governo da Bahia, a prioridade número um é a agricultura familiar. Estamos pleiteando um novo acordo com o Banco Mundial para que a partir de 2023 possamos lançar novos projetos nesta área. Isso acontece porque o espaço fiscal é limitado. A capacidade de pagamentos do estado não é grande. A prioridade do governador precisa estar de acordo com essa capacidade fiscal.

Com relação a autonomia, é uma questão relativa. Ele nos dá autonomia para tocar o projeto, mas se houver algum acordo ele interfere. Caso algo saia dos eixos ou não esteja dando bons resultados, ele entra em contato e pede uma reavaliação para ajuste. É uma autonomia muito relativa.

(Leandra) Além da SAIM e do Ministério da Economia, vocês têm contato com outros órgãos do Governo Federal?

(Fernando) São os únicos órgãos do Governo Federal que estabelecemos contato. Eles funcionam como avalistas (à nível federal) do empréstimo. Já tivemos parceria com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), mas foi uma doação que recebemos do CFW há muitos anos. Atualmente, nosso contato é apenas do Ministério da Economia, SAIM e da Comissão de Financiamentos Externos (COFIEEX).

(Leandra) Em relação ao Banco, como funciona a comunicação de vocês? É uma comunicação de fácil acesso? Existe algum ruído de comunicação? Um dos pontos principais ao conversar com os gestores do Projeto Cooperar em 2016 e agora em 2022 com o Projeto São José IV foi a questão de que existe certa pressa por parte do Banco ao tratar dos assuntos locais e ao tempo necessário de execução de cada atividade.

(Fernando) Não. Até então não tivemos problema algum de comunicação com a equipe do Banco Mundial. Temos fácil acesso via *WhatsApp* ou *e-mail*. Às vezes tem algum atraso de análise de caso, mas logo nos comunicamos e resolvemos. Essa parte é bem tranquila, pelo menos aqui no Estado da Bahia. Semanalmente estamos conversando com o gerente do Banco exclusivo para o Projeto Bahia Produtiva, além de uma equipe técnica. E, duas vezes ao ano, a equipe do Banco vem nos visitar. A cada seis meses recebemos uma missão para a avaliação do desempenho *in loco* do projeto. É tanto que recebemos uma missão agora em maio e novembro outra virá. É uma equipe de técnicos das áreas ambiental, social, aquisições e financeira. Não temos problemas com isso, até porque são questões possíveis de serem superadas através do diálogo e das cobranças.

(Leandra) Já que o diálogo com o Banco não é um dos problemas do Projeto Bahia Produtiva, o senhor avalia algumas dificuldades que precisam ser superadas? Conforme o senhor mencionou é um projeto que tem bastante êxito na sua execução, mas a gente sabe que é complicado pôr em prática ações desse porte, principalmente por lidar com um público que vive em vulnerabilidade. Como vocês lidam com isso?

(Fernando) A gente lida com um acompanhamento muito de perto da realidade local. É um público difícil, porque tem um nível de escolaridade baixo. Em alguns casos existe grande dificuldade de comunicação e acesso aos serviços. Por isso que temos uma equipe nos 27 territórios do estado para dar todo esse suporte interno. É um desafio bem grande. Precisamos criar um trabalho de base minucioso.

(Leandra) É fazer com que esse povo seja o próprio ator do seu desenvolvimento, não é?

(Fernando) Isso. Buscamos alcançar essa questão através de capacitações com esse público.

(Leandra) Por último, o senhor avalia que seu tempo de trabalho dentro da CAR tratando diretamente com organismos internacionais seria mais bem articulado com a presença de uma agência de desenvolvimento ou um órgão voltado para área de relações internacionais? As tratativas fluíram de maneira orgânica ou senhor acha que apoio que vocês têm com a Fundação Luís Eduardo Magalhães já é o suficiente?

(Fernando) Olha, eu acho que não tem necessidade para isso. A estrutura que temos por aqui nos atende muito bem. Temos todo suporte necessário em termos de orientação e diálogo. Isso é uma coisa que a gente é bem servido no Estado da Bahia. Eu falo isso em relação a unidade gestora porque fugimos bastante dessa estrutura de Estado, engessada. Preferimos trabalhar

com a Fundação por ser desvinculada ao estado, pois não se submete a parte burocrática que este ator demanda. É uma estrutura leve. Caso eu precise de uma contratação, consigo de forma hábil. Para conseguir maquinário, por exemplo, é muito mais fácil e rápido. Entramos com um processo e em dois ou três dias já estamos com tudo pronto para a execução das ações.

(Leandra) Senhor Fernando, obrigada pelo seu tempo e por contribuir com essa pesquisa. Assim que tudo estiver pronto, te mandarei para que o senhor possa dar uma olhada. Obrigada, novamente!

(Fernando) Não há o que agradecer. Estamos aqui para ajudar.