

CAPACIDADES ESTATAIS PARA EXERCÍCIO DA COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA POR GOVERNOS SUBNACIONAIS

STATE CAPACITIES FOR EXERCISE OF DECENTRALIZED COOPERATION BY SUBNATIONAL GOVERNMENTS

CAPACIDADES ESTATALES PARA EL EJERCICIO DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA POR PARTE DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

Fernanda de Oliveira Batista, BEL

Universidade de São Paulo/Brazil

fernanda.ob@usp.br

Patricia Maria Emerenciano de Mendonça, Dra.

Universidade de São Paulo/Brazil

pmendonca@usp.br

RESUMO

Este trabalho investiga a cooperação descentralizada (CD) focada nas ações bilaterais ou multilaterais de cooperação que envolvem entes subnacionais com foco no desenvolvimento sustentável. Explora como os entes subnacionais, como OSCs, cidades e estados, se engajam na CD para superar desigualdades internas e proporcionar políticas e programas sociais à população, promovendo desenvolvimento local sustentável. As capacidades estatais são habilidades, competências e ativos burocrático-institucionais que permitem ao Estado definir objetivos, formular e implementar políticas públicas com eficácia. O estudo busca desenvolver um quadro analítico para detalhar as capacidades necessárias para a investigação do fenômeno de CD, integrando as dimensões administrativa, técnica, política e institucional, com ênfase na construção de uma robusta capacidade política local que favorece a integração internacional.

Palavras-chaves: Cooperação descentralizada; Paradiplomacia; Capacidades estatais; Desenvolvimento sustentável; Relações internacionais subnacionais.

ABSTRACT

This study investigates decentralized cooperation (DC), focusing on bilateral or multilateral cooperation initiatives that involve subnational actors and are oriented toward sustainable development. It explores how subnational entities—such as CSOs, cities, and states—engage in DC to overcome internal inequalities and deliver social policies and programs to the population, thereby promoting sustainable local development. State capacities are the skills, competencies, and bureaucratic-institutional assets that enable the state to set objectives and to formulate and implement public policies effectively. The study seeks to develop an analytical framework detailing the capacities required to investigate the DC phenomenon, integrating administrative, technical, political, and institutional dimensions, with an emphasis on building robust local political capacity that supports international engagement.

Keywords: Decentralized Cooperation; Paradiplomacy; State Capacities; Sustainable Development; Subnational International Relations.

RESUMEN

Este trabajo investiga la cooperación descentralizada (CD), centrada en acciones bilaterales o multilaterales de cooperación que involucran a entes subnacionales y se orientan al desarrollo sostenible. Explora cómo los entes subnacionales —como las organizaciones de la sociedad civil (OSC), ciudades y estados— se involucran en la CD para superar desigualdades internas y ofrecer políticas y programas sociales a la población, promoviendo el desarrollo local sostenible. Las capacidades estatales son habilidades, competencias y activos burocrático-institucionales que permiten al Estado definir objetivos y formular e implementar políticas públicas con eficacia. El estudio busca desarrollar un marco analítico para detallar las capacidades necesarias para investigar el fenómeno



de la CD, integrando las dimensiones administrativa, técnica, política e institucional, con énfasis en la construcción de una robusta capacidad política local que favorezca la integración internacional.

Palabras clave: Cooperación Descentralizada; Paradiplomacia; Capacidades Estatales; Desarrollo Sostenible; Relaciones Internacionales Subnacionales.

INTRODUÇÃO

O diálogo entre as áreas de Administração Pública e da área de Relações Internacionais tem prosperado em algumas frentes (Pessina, 2022). A discussão de difusão de políticas públicas tem se estabelecido, especialmente vinculada a Cooperação Sul-Sul (Pessina, et al., 2022; Porto Oliveira; Koga, 2023; Ullrich; Carrion, 2015). Outra frente, mais incipiente, é a que tem tratado da inserção internacional de entes subnacionais e atores da sociedade civil, como os fenômenos da Paradiplomacia e Cooperação Descentralizada.

O conceito de paradiplomacia surge para “indicar a participação de outros atores estatais, que não o Estado nacional, na ação internacional” (Vigevani, 2006, p. 131). A Cooperação Descentralizada é uma das suas representações que envolve entidades subnacionais, como cidades, regiões, estados, OSC, em esforços de desenvolvimento além das fronteiras nacionais, frequentemente seguindo uma lógica de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) (Junqueira, 2015; Salomon, 2012).

Com frequência, se conecta com plataformas globais e redes temáticas visando alinhamento com agendas globais como os objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Essas agendas moldam as políticas públicas do internacional ou local, através de suas metas, indicadores e diretrizes de governança, além de também impactar OSC e empresas privadas (Mansur; Teodósio, 2016). É neste momento que o diálogo entre a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento CID e o campo da Administração Pública se estabelece (Pessina; Coelho; Fadul; Monteiro, 2022).

A cooperação descentralizada pode, então, auxiliar na redução das desigualdades federativas presentes no país e impulsionar o desenvolvimento sustentável, do local ao global, melhorando a qualidade de políticas públicas em uma região (Gomes Filho, 2013). Mas, para tal, é importante que o ente subnacional consiga dispor de certas capacidades estatais fundamentais para o desenvolvimento dessas atividades de modo que elas tragam os benefícios esperados. Ter um corpo de profissionais qualificado; contatos e parcerias com outros atores sociais e políticos; recursos materiais e financeiros, como orçamento próprio; estruturas físicas, como setores próprios para tratar dessas questões; uma gestão engajada e eficiência; uma agenda governamental com pautas internacionais bem consolidadas entre outros fatores que podem ser entendidos, de modo geral, como as capacidades estatais fundamentais para a realização da cooperação descentralizada.

Este ensaio teórico, realizado a partir de uma revisão de literatura e análise documental, tem como objetivo aprofundar a aproximação entre a literatura de administração pública e relações internacionais, buscando avançar em um modelo analítico de capacidades estatais que se adeque às particularidades e complexidades deste fenômeno. Nesta investigação utiliza-se como referencial teórico, principalmente, a abordagem macro acerca de capacidades estatais de políticas públicas e para isso se apoiará nas definições de Grin; Demarco; Abrucio (2021). Outro corpus teórico que embasa esta pesquisa, é o fenômeno da Cooperação Descentralizada, uma das suas dimensões ligada às questões de desenvolvimento sustentável de países em desenvolvimento.

2 REVISÃO TEÓRICA: PARADIPLOMACIA E COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA

A prática de relações internacionais por unidades subnacionais não é recente, mas foi cada vez mais intensificada a partir do advento da globalização. A paradiplomacia foi inicialmente conceituada por Soldatos (1990), que identificou a intensificação desse fenômeno, especialmente em países industrializados, em que dinâmicas mais complexas interligam os atores internacionais, promovendo maior interdependência.

Considerando isso, a globalização é reconhecida como um ponto de virada para a expansão das entidades subnacionais além-fronteiras, pois facilitou a comunicação e as trocas econômicas, sociais, políticas e financeiras entre os países através da revolução tecnológica. Isso alterou a dinâmica centrada nos Estados-nação, introduzindo novos participantes na arena da política internacional.

A paradiplomacia é um conceito abrangente que engloba diversas formas de participação de governos subnacionais nas relações internacionais: estabelecendo contatos formais ou informais com entidades estrangeiras, públicas ou privadas, visando promover resultados socioeconômicos, políticos ou culturais, incluindo ou não a assinatura de acordos, abertura de escritórios de representação, participação em redes internacionais. Já a cooperação descentralizada pode ser considerada uma modalidade específica dentro da paradiplomacia, destacando a colaboração direta entre entes subnacionais de diferentes países, focando na colaboração técnica e no governo local.

Nos últimos anos, a crescente inserção internacional de governos locais ou subnacionais tem sido notável, manifestando-se de várias maneiras e por uma variedade de razões, dependendo da estrutura e dos interesses dos envolvidos. Esses sinais de "interdependência" e a ascensão de novos atores no cenário mundial introduzem os fenômenos da Paradiplomacia e da Cooperação Descentralizada (CD).

Destrinchando melhor os dois fenômenos, Paradiplomacia e CD, primeiramente, é possível definir Paradiplomacia ou diplomacia paralela, segundo Soldatos (1990), como o desenvolvimento de uma ação externa institucionalizada por parte de governos subnacionais, ou seja, a inserção internacional de atores subnacionais (Salomón, 2012). no contexto brasileiro, essa prática não está totalmente reconhecida pela União, podendo ser entendida, por alguns autores, como "ilegal" perante a Constituição de 1988, já que esta reconhece política externa apenas como competência do governo central. Porém, a União abre espaço para essa manobra aos entes federados, já que o Estado não consegue suprir todas as demandas sociais, as quais precisam ser preenchidas por iniciativas de interesses regionais e locais (Junqueira, 2015, p.77).

Já o termo Cooperação Descentralizada pode ser entendido como uma dimensão da Paradiplomacia (Salomón, 2012) e também uma variação da CID (Mello e Souza, 2014) e está relacionado a ações bilaterais ou multilaterais de cooperação envolvendo atores locais com foco no desenvolvimento sustentável. Ela por sua vez se difere da paradiplomacia também por, historicamente, organizar ações de cooperação segundo a lógica Norte (doadores)- Sul (receptor) ou a lógica Sul-Sul (Azevedo, 2013; Salomón, 2012). Para a CNM (2016), a CD é um instrumento de atuação internacional que visa o desenvolvimento e a maior participação das comunidades locais e que conta com a mobilização da sociedade civil e agentes econômicos, demais entes governamentais e agências internacionais.

Neste trabalho, por se tratar de uma investigação que envolve questões de desenvolvimento sustentável em um país de renda média como o Brasil, o estudo será enquadrado dentro do fenômeno da Cooperação

Descentralizada, mas o termo Paradiplomacia, por englobar a CD, estará presente para fazer referência teórica à ação de atuação internacional de entes subnacionais.

3 COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA E OS GOVERNOS SUBNACIONAIS BRASILEIROS

Nos últimos anos, a literatura acadêmica vem apontando crescente envolvimento dos governos estaduais e prefeituras se engajaram em projetos de CD, seja em âmbito bilateral ou multilateral. Muitos deles contam com estruturas específicas de gestão para cooperação, como secretarias e assessorias dedicadas à inserção internacional, principalmente voltadas para a captação de recursos para fins de financiamento de infraestruturas locais ou projetos de utilidade social (Cardoso et al., 2023; Pereira, 2019; Holzmann, 2014; Junqueira, 2015; Rosso, 2023).

Frente às demandas locais, esse mecanismo demonstra sua capacidade de impulsionar agendas de desenvolvimento regional e inovação de políticas públicas. Ele consegue atender, de maneira mais precisa, a aspectos específicos de cada localidade (Holzmann, 2014). Quando associado à ideia de desenvolvimento e participação social, o fenômeno da CD revela que o envolvimento das comunidades e seus conhecimentos nos processos políticos pode fornecer informações valiosas sobre as necessidades locais e suas particularidades. Isso facilita a formulação de soluções técnicas que utilizam os recursos disponíveis de maneira eficiente, gerando impactos positivos e contribuindo para o desenvolvimento da comunidade (Mansur, 2016).

A CD no contexto das políticas locais tem o potencial de adquirir uma natureza mais específica, fortalecendo a dimensão local nas agendas nacionais e descentralizando responsabilidades e recursos do Estado. Ela pode desempenhar um papel significativo ao abordar questões específicas e locais, aproveitando competências e conhecimentos diretamente das instituições locais, sem depender de consultorias externas. Além disso, a CD tem a capacidade de estabelecer parcerias a médio e longo prazo, utilizando recursos, muitas vezes complementares, que os participantes determinam em conjunto. Essa abordagem pode facilitar uma cooperação mais abrangente, envolvendo diversos agentes sociais locais, e promover uma relação direta com os cidadãos, fomentando uma participação mais ativa (Rocha, 2011, p. 9).

A inserção internacional de governos locais traz consigo uma variedade de benefícios, tais como: a captação de recursos e fontes de investimento para políticas públicas; uma maior mobilização de recursos humanos, financeiros, físicos e know-how; novas perspectivas de ação frente a problemas semelhantes com outros lugares; uma maior visibilidade internacional; a capacitação de técnicos locais, resultando no acúmulo de conhecimento local; a possibilidade de melhoria dos serviços públicos; o acesso à cooperação técnica; o estabelecimento de vínculos institucionais; o estímulo ao desenvolvimento econômico e social; e o intercâmbio cultural, entre outros (CNM, 2016).

Apesar dos diversos benefícios, na prática eles são muito mais difíceis de serem alcançados, justamente devido à falta de estrutura e capacitação da gestão local. No nível municipal, por exemplo, poucas prefeituras têm orçamento para investir na capacitação de profissionais especializados na área, muitos entes subnacionais têm suas atividades internacionais pautadas nos interesses de líderes políticos e com isso são afetados pelo fenômeno no *stop and go*. A localização geográfica também é um fator que, muitas vezes, atrapalha a visibilidade e as tentativas do ente se projetar internacionalmente; ou quando não há um bom diagnóstico das potencialidades e fragilidades da região; não existem redes políticas se movimentando para melhorar os laços do governo com outros atores

sociais, indispensáveis na consolidação destas práticas. Salomón (2012) já dizia que por trás de uma articulação internacional local há um grupo bem organizado da sociedade civil dando suporte a este evento.

Um aspecto positivo da presença de movimentos de cidadãos bem organizados, é que eles buscam atuar através de canais oficiais para atrair a atenção e dar legitimidade a sua causa, o que favorece a agenda internacional dos governos locais. Assim, é válido dizer que um agente motor da inserção internacional dos governos subnacionais é o ativismo desses movimentos (Salomón, 2012). A Agenda 2030, juntamente com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), também é um exemplo de estímulo e de ferramentas que impulsionam a atuação internacional dos entes subnacionais.

Os ODS atuam como instrumentos que alinham a formação da agenda governamental e norteiam os resultados esperados na implementação de programas sociais e políticas públicas. Diferentemente dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)¹ (uma estratégia up-down), os ODS são uma estratégia estabelecida de baixo para cima (*bottom-up*) com maior preocupação de envolver municípios, cidades, grupos da sociedade civil, empresas, academia, etc. no compromisso de internalizar e traçar estratégias de implementação. Neste contexto, os entes subnacionais restabelecem o protagonismo das relações internacionais e se tornam sujeitos ativos de transformação e impacto na ordem internacional e nos problemas globais emergentes (Pessina; Coelho; Fadul; Monteiro, 2022).

Os ODS são um exemplo de agenda política global que engloba intersetorialidade entre políticas. Por adentrar a agenda doméstica em todos os níveis, (do federal ao municipal), o Estado e os entes precisam de capacidades específicas para lidar com a implementação dessa agenda. Ter capacidades significa ter autonomia e tanto o ente como suas instituições precisam dessa autonomia para realizar ações públicas, como promover a cooperação internacional, em diversas frentes. Isso implica, por exemplo, na capacidade de tradução de políticas e objetivos em políticas específicas para melhoria do contexto local (Koga et al., 2020).

Além disso, a atuação internacional acontece apoiada fortemente na consolidação de uma agenda governamental que a coloque como prioridade do governo. Capaz, dentre outras coisas, de desenvolver estratégias e definir objetivos claros a serem consolidados para o desenvolvimento da localidade. Não ter uma agenda de CD definida demonstra a fragilidade dessa prática, ainda não totalmente consolidada legalmente, que pode ser desfeita a depender de mudanças políticas-partidárias nas gestões locais, prejudicando o desenvolvimento do ente subnacional (Fróio, 2015).

A baixa ou nenhuma institucionalização da CD pode resultar em prejuízos significativos para o desenvolvimento local, incluindo insegurança jurídica, constrangimentos no âmbito internacional e potenciais riscos à segurança nacional (Junqueira, 2015).

Com a atuação internacional de entes subnacionais cada vez mais frequente, governos estaduais e prefeituras passaram a criar estruturas específicas de gestão de cooperação e política internacional, sejam elas assessorias, secretarias, coordenadorias e o principal objetivo é organizar e promover a atuação internacional desses entes (Salomón, 2012).

As Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRIs), por exemplo, são instrumentos necessários para o fortalecimento da internacionalização dos municípios. Elas compreendem estratégias dos governos locais brasileiros no estabelecimento de parcerias internacionais a partir da institucionalização das

¹ <http://www.odmbrasil.gov.br/os-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio>

atividades dentro das prefeituras (Junqueira, 2015). A criação de secretarias específicas para as relações internacionais remete a uma preocupação em comum, presente desde os anos 80, que é o incentivo ao comércio exterior, a busca de investimentos e o turismo. As primeiras estruturas locais de internacionalização surgiram na década de 1990, mais especificamente no ano de 1993, período em que Rio de Janeiro (RJ) e Porto Alegre (RS) criaram seus departamentos internacionais. Ao longo da década de 2000, em decorrência de nuances internacionais e domésticas, e do começo do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (PT), outras secretarias foram fundadas, como Campinas (SP), Belo Horizonte (MG). A prática consolidou-se entre 2001 e 2008, porém estava concentrada em capitais ou regiões metropolitanas, nas regiões Sudeste e Sul (Rosso, 2015).

É possível perceber que as desigualdades de desenvolvimento historicamente presentes no Brasil também se refletem na distribuição das SMRIs (Rosso, 2015, p. 39). A maioria das secretarias originou-se no sul e sudeste do país. Uma das explicações possíveis para isso diz respeito ao valor de arrecadação de cada município. Apesar das secretarias serem voltadas para a atração de investimento, em contrapartida necessitam do mesmo. Outra explicação seria a localização geográfica e estratégica dessas secretarias que se concentram em áreas metropolitanas e que apresentam portos e outras atividades de exportação, o que facilita a atração de capital (Rosso, 2015).

Segundo Junqueira (2015), se torna desproporcional o número de órgãos internacionais municipais existente em relação ao total de municípios brasileiros e isso demonstra que, para a consolidação dessas estruturas, é fundamental tempo e planejamento, pois, muitas variáveis precisam ser avaliadas como: localização geográfica, orçamento municipal restrito, permuta constante de partidos políticos na administração local que de certo modo inibem ou retardam o avanço das excursões externas das cidades. Esse fenômeno do *stop and go* dificulta a paradiplomacia e prejudica o potencial de ganhos e vantagens que a atuação internacional bem estruturada dos entes subnacionais pode oferecer para o desenvolvimento local (Junqueira, 2015, p. 38).

Nas palavras de Rosso (2015):

Tendo em vista que as SMRIs têm trazido resultados muito positivos para as cidades, seja em matéria de recursos, seja em matéria de empoderamento político, pode-se afirmar que, solucionadas as questões de escassez de recursos e de pessoal, esse tipo de iniciativa poderia ajudar a mitigar os problemas encontrados por cidades menores ou de regiões mais afetadas pela miséria (Rosso, 2015, p. 40).

No âmbito dos governos estaduais, o balanço mais recente, de 2015 a 2020, é de Fróio e Neves (2022) identifica que, entre as Unidades Federativas brasileiras, eram 21 das 27 UFs que possuíam um órgão específico para tratar de assuntos internacionais e aqueles não-exclusivos eram três. É possível que existam órgãos identificados como órgãos específicos, voltados para lidar com assuntos internacionais, órgãos não-exclusivos, aqueles que possuem competência para assuntos internacionais, mas realizam outras atribuições. Entre estes temos os seguintes: secretarias, assessorias, coordenadorias, subsecretarias de assuntos internacionais. Mas, é importante ressaltar que mesmo que alguns estados não possuam uma estrutura organizada para tal, não significa que não desenvolvem atividades internacionais (Fróio, 2015; Neves, 2022).

No mais, CD se torna fundamental, pois é difícil construir um interesse nacional que representa absolutamente todo o território nacional, ainda mais em um país de dimensões continentais e com imensa diversidade como o Brasil. É importante dar espaço para os entes subnacionais mostrarem suas potencialidades na tentativa de driblar as assimetrias na distribuição de recursos internos e assim promover um desenvolvimento local

sustentável e assertivo e a predominância de estruturas organizadas para tratar especialmente da competência em assuntos internacionais tem se mostrado vantajosa frente a descentralização (Fróio, 2015).

Os entes subnacionais precisam se apropriar da prática da CD de forma que conduzam suas atividades e organização interna para impulsionar seu desenvolvimento de maneira autônoma, assertiva e sustentável (Rocha, 2011). Para isso, precisam desenvolver e/ou construir diversas capacidades estatais para que a CD faça parte do aparato governamental daquela localidade e ocorra de maneira estruturada e bem organizada para que seja possível promover e realizar projetos que envolvam a cooperação internacional em prol de uma transformação social.

4 CAPACIDADES ESTATAIS PARA COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA

O framework de capacidades estatais tem sido largamente utilizado para compreender a implementação de políticas e programas em diferentes níveis governamentais, tendo sido definido, de forma geral, como a habilidade e competência do Estado (governo) para desempenhar suas funções e cumprir suas responsabilidades. Essas capacidades estão relacionadas à capacidade do Estado de formular e implementar políticas públicas, manter a ordem interna, prover serviços essenciais à sociedade e interagir eficazmente com outros atores nacionais e internacionais (Gomide, 2018).

O nível de análise proposto tem sido o de arranjo institucional: “conjunto de regras e processos, formais e informais, que definem a forma particular como se articulam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (Gomide; Pires, 2014). Estas análises envolvem compreender quem participa da implementação, e quais papéis desempenham em um plano, programa ou área governamental específica. Os arranjos são atravessados por instrumentos, que organizam as relações no cotidiano da implementação.

O Estado tem o papel central de promover e gerenciar políticas públicas em prol do desenvolvimento nacional, econômico e social, mas ele não é o único com essa demanda ou poder. Os entes subnacionais também são responsáveis pelo desenvolvimento de seus territórios e população, constitucionalmente falando. Para tal, ambos precisam que os arranjos políticos/institucionais sejam favoráveis a fim de movimentar, articular e criar capacidades estatais para conseguir implementar, mais facilmente e eficientemente, políticas públicas locais de qualidade (Gomide; Pires, 2014).

Os entes subnacionais, especialmente os municípios, podem sofrer com a falta recursos e capacidades para a oferta de serviços locais (Grin; Demarco; Abrucio, 2021). Apesar disso, estes entes têm responsabilidades constitucionais com suas localidades devido a garantia constitucional de mais autonomia política, administrativa e financeira. Neste caso, mais autonomia e responsabilidades requerem mais capacidade de autorregulação e demanda mais qualidade técnica e organizacional dos gestores públicos, assim como melhores servidores, melhor gerenciamento de recursos públicos (materiais ou humanos).

Rosso (2015) e Grin; Demarco; Abrucio (2021) concordam em relação ao desafio federativo de conciliar as demandas da população com as características em relação à geografia, à demografia, à desigualdade econômica e social que escancaram as assimetrias presentes no Brasil. Por esse motivo, é crucial que os entes subnacionais desenvolvam suas capacidades, tornando fundamental investigar como e para onde são direcionadas essas capacidades estatais.

A compreensão das micro dinâmicas das capacidades estatais (papel e performance do estado) ou das estruturas governamentais internas para a operação de políticas de transferência e/ou políticas de

internacionalização ainda são muito limitadas. Geralmente, a literatura de *state capacity* aposta em uma lente mais macro, com foco nas condições estruturais e institucionais do poder estatal, na compreensão do papel, como um todo, das condições estatais. Já a literatura de *policy capacity* trata de uma dimensão mais micro, trazendo foco para as habilidades e instrumentos dos indivíduos e das organizações para o planejamento e implementação de políticas públicas. Essa lente da unidade de análise é uma das principais diferenças entre os conceitos (Porto Oliveira; Koga, 2023).

Essa diferença pode ser vista através do nível de atenção à dimensão analítica da capacidade. Algumas definições se focam nas condições dos indivíduos ou das organizações para realizar as funções políticas enquanto outras levam em consideração a dimensão analítica dos tipos de habilidades, competências e recursos necessários para a formulação de políticas. Apesar de terem várias interpretações, dificultando uma convergência de ideias, ambos contribuem muito para o debate, inclusive, podendo ser aplicados a diferentes contextos, que na prática de pesquisa precisam ser bem definidos (Porto Oliveira; Koga, 2023).

As capacidades estatais, portanto, moldam tanto a ação governamental quanto o impacto final dessas ações. Para Wu, Ramesh e Howlett (2015), o conceito de capacidades estatais gira em torno da capacidade de governança do Estado em gerir estrategicamente a existências de recursos e competências tais como: financeiros, operacionais, analíticos, políticos e organizacionais voltados para fins públicos. Pires e Gomide (2018) entendem as capacidades estatais a partir de duas perspectivas, uma interna e outra externa. A interna (coerência interna) parte de uma perspectiva técnico-administrativa voltada para sistemas de gestão e profissionais especializados, já a externa (coerência externa) trata de uma perspectiva político-relacional, baseada nas ligações entre o Estado e a sociedade (Gomide; Pereira, 2018). A capacidade transformadora do Estado depende do equilíbrio entre essas duas vertentes.

As capacidades estatais podem demonstrar de que modo as instituições transformam seus recursos em agência, independente do resultado. Ou seja, explica quais os componentes internos e externos que influenciaram no resultado de uma ação estatal. Elas condicionam as ações das instituições e, conseqüentemente, do resultado das políticas públicas (Lima, 2018). Elas, na visão de Skocpol (1985), referem-se à aptidão estatal de implementar ações decorrentes de objetivos oficiais mesmo que haja grupos sociais de oposição ou quadros socioeconômicos persistentes. Ou também, podem ser entendidas como o:

[...] estoque de recursos e habilidades administrativas, políticas, técnicas e institucionais que os governos municipais possuem, visando a superar restrições impostas pelo ambiente governamental e societal, a fim alcançarem os objetivos políticos e de política pública, gerar valor social e fornecer bens públicos (Grin; Demarco; Abrucio, 2021, p.45).

De modo geral, em termos de enquadramento teórico, existem duas abordagens clássicas para o conceito de capacidades estatais: a visão estadocêntrica, ou seja, a centralidade do Estado visando exercer suas funções de forma profissionalizada e isolada, com foco na capacidade burocrática, fiscal e coercitiva. E, a segunda, é visão relacional, os elos criados entre o Estado e a sociedade, que é tomada como agente ativo e relevante na conformação das decisões estatais (Grin; Demarco; Abrucio, 2021).

Elas também podem ser desagregadas e entendidas, baseadas em Grindle (1997), em: capacidade administrativa, capacidade técnica, financeira (ou fiscal), política-relacional e institucional.

a) capacidade administrativa: eficiência organizacional para o desempenho de funções governamentais (e. g. a prestação de serviços públicos); b) capacidade institucional: definir as “regras do jogo” que influem na regulação econômica e no comportamento político dos atores sociais; c) capacidade técnica: habilidades para formular e administrar políticas; d) capacidade política: existência de canais legítimos e eficazes para lidar com conflitos e demandas sociais que dependem de lideranças político-administrativas responsáveis (Grin; Demarco; Abrucio, 2021, p.45).

Os conceitos e visões abordadas acima são, geralmente, reconhecidos por apresentar uma visão mais ampla de capacidades estatais, que encaixam muito bem quando voltadas para processos e agendas políticas já bem consolidados, com uma periodicidade e previsibilidade, entre outros aspectos.

Quando tratamos da inserção internacional de entes subnacionais, por exemplo, apesar de ser um fenômeno cada vez mais comum, ainda não apresenta agenda governamental ou burocracia própria estabelecida (como as áreas de saúde, educação, que são prioridades de um governo), e, principalmente, estão muito sujeitas às mudanças políticas e interesses e estratégias específicas de cada ente (ou gestor) que pretende investir nessa prática.

Os estudos sobre capacidades seguem duas linhas: ou discutem como alcançar certas capacidades ou tentam entender o que pode ser alcançado a partir das capacidades. Elas podem ser ou o resultado de um processo de acumulação de recursos e habilidades ou o caminho para a explicação de como um objetivo foi alcançado. Na primeira, os autores estão mais interessados em explorar o que compõe as capacidades governamentais (que englobam as dimensões burocráticas/administrativas, ou seja, a organização interna, e a dimensão política relacional, que é externa e diz respeito aos níveis de interação com outros atores). Na segunda, diferentes categorias analíticas são pensadas para examinar a capacidade, como o estoque de recursos como fator condicionante ou variável independente de algum fenômeno. Por isso, é fundamental que seja definido o nível, a finalidade ou o contexto em que as capacidades estatais estão sendo analisadas (Porto Oliveira; Koga, 2023).

Dito isso, outra vertente de capacidades estatais, denominada *policy capacity*, de Wu, Ramesh e Howlett (2015), pode ser empregada nessa discussão por se tratar de uma visão mais micro, com um olhar mais prático voltado para o processo de políticas públicas, podendo se enquadrar melhor na abordagem sobre os limites e as potencialidades, em termos de capacidade, para a realização da CD dos entes federados. A *Policy Capacity* trata das competências e capacidades do Estado em implementar políticas eficazes focando na dimensão da governança, geralmente categorizadas em três tipos, gerando nove níveis básicos de capacidades relevantes, resumidos no quadro a seguir:

Quadro 3 - Categorias e Níveis de Análise para *Policy Capacity*

Competências	Analíticas	As capacidades a nível analítico ajudam a garantir que as ações políticas são tecnicamente sólidas, no sentido de que podem contribuir para a consecução dos objetivos políticos, se realizadas
	Operacionais	Permite o alinhamento dos recursos com as ações políticas para que possam ser implementadas na prática.
	Políticas	A capacidade a nível político ajuda a obter e manter apoio político para ações políticas.
Níveis de recursos ou capacidade:	Individual	Envolve os decisores políticos, gestores públicos e analistas políticos que desempenham papel fundamental na maneira como são conduzidos vários processos políticos e a sua capacidade política é determinada pelo seu conhecimento, habilidades e gerenciamento de políticas.
	Organizacional	Neste nível temos elementos como: a disponibilidade e eficácia da infraestrutura de informação, dos sistemas de gestão de recursos humanos e financeiros e o apoio político. Trata da organização interna das agências públicas e como estas interagem e trabalham com outros atores
	Sistêmico	Nível que forma o ambiente das atividades políticas e tem a capacidade de moldar outras capacidades. Envolve os níveis de apoio e confiança de um agente perante a sociedade e seus gestores. Molda a legitimidade

Fonte: Feito pela autora baseada em Wu, Ramesh e Howlett (2015).

Esses recursos a nível organizacional, individual e sistêmico interagem e afetam uns aos outros e o sucesso das políticas exige elevados níveis de capacidade em cada uma dessas dimensões que estão presentes em diferentes processos políticos (formação de agenda, tomada de decisão, etc.) e envolve uma ampla gama de organizações públicas e não governamentais. Ou seja, o envolvimento e as capacidades de outras partes interessadas são um aspecto importante da capacidade política, e esta resulta das combinações de competências e recursos em cada nível (Wu; Ramesh; Howlett, 2015).

Desenvolver e gerir capacidade é um desafio cada vez maior dado a crescente lacuna entre as práticas locais e a magnitude das demandas sobre os governos locais. Apesar de terem evoluído, em termos de profissionalização, práticas orçamentárias, cooperação intergovernamental e capacidade de gestão, esses avanços ainda não superaram os novos desafios apresentados como a crescente interdependência no setor público, as mudanças de expectativas na sociedade sobre provisão de serviços públicos, emergência de novos e complexos problemas e a redefinição do papel da gestão municipal no processo de produção de políticas públicas (Grin; Demarco; Abrucio, 2021).

Desse modo, investigar capacidades significa identificar competências e ferramentas que são indispensáveis para o governo para o cumprimento ou não de tarefas estipuladas. Por isso, a ausência de certas capacidades pode impactar o desenvolvimento de inúmeras políticas e reduzir o alcance das ações governamentais, o que afeta o *feedback* entre o Estado e a sociedade (Grin; Demarco; Abrucio, 2021, p.49).

Dado esse cenário, os governos subnacionais têm uma grande possibilidade de solucionar problemas estruturais atendendo às demandas e especificidades locais, através da atuação política internacional, desenvolvendo agendas, buscando recursos e estruturas formais de inserção internacional, especialmente para a promoção do desenvolvimento local, se amparados por recursos e estratégias. Como argumenta Gomes Filho (2011), a CD precisa ser assumida enquanto agenda paralela de desenvolvimento regional. Sendo assim, se torna fundamental a compreensão do processo de articulação das capacidades estatais para a realização de relações internacionais de um ente federado em prol do seu desenvolvimento sustentável.

5 DIAGNÓSTICO DE INTERNACIONALIZAÇÃO

Com base na revisão de literatura, a CNM - Confederação Nacional de Municípios, desenvolve um documento da *Coletânea Gestão Pública Municipal (2017-2020)*, com recomendações para a elaboração de um diagnóstico de internacionalização destacando a importância de uma boa estratégia internacional como parte do processo de internacionalização municipal. O objetivo é reconhecer as motivações, os recursos e os resultados esperados com a inserção internacional do estado. Para tanto, três fases essenciais são estipuladas para este fim: formular, instrumentalizar e implementar.

1. Formular diz respeito a: definir as estruturas necessárias que mais se adequam à realidade do município, analisar a realidade local e identificar prioridades.
2. Instrumentalizar seria capacitar os técnicos, comunicar e sensibilizar, e
3. Implementar seria elaborar projetos e monitorá-los e avaliá-los.

Desse modo, segundo o documento, para a elaboração de um “plano estratégico de relações internacionais” é preciso seis etapas: 1) analisar o contexto externo e interno; 2) identificar prioridades; 3) definir uma visão de futuro; 4) instrumentalizar a estratégia; 5) prever recursos; e 6) revisar (CNM, 2016, p. 29). O órgão também identifica e classifica dez qualidades que precisam ser analisadas para formular uma boa estratégia internacional. Essas qualidades também podem ser lidas a partir da teoria das capacidades estatais e suas categorias, sendo entendidas como os instrumentos que precisam ser mobilizados para um processo de internacionalização eficaz (CNM, 2016). Essas qualidades conversam diretamente com as categorias analíticas da teoria das capacidades estatais utilizadas nesta pesquisa, apresentadas no capítulo anterior.

Quadro 1 - qualidades para a internacionalização

1.Coerente: Está em conformidade com os objetivos e prioridades do Plano de Governo?
2.Legítima: foi elaborada com a participação da população e de outros atores locais?
3.Institucional: foi formalizada como um compromisso institucional do governo local?
4. Juridicamente aceitável: possui instrumentos jurídicos que a balizem?
5.Viável: não é demasiadamente ambiciosa em seus objetivos e metas?
6.Confiável: é apoiada pela vontade política e por recursos?
7.Profissional: é operada dentro de um quadro institucional e possui a capacidade técnica adequada para a sua implementação?
8.Eficaz: possui atividades específicas com recursos e impacto concretos?
9.Sustentável: possui uma continuidade para além do governo atual? Possui uma visão de longo prazo?
10.Flexível: é capaz de se adaptar às mudanças e necessidades?

Fonte: CNM (2016).

Quadro 2 - Capacidades Estatais e Qualidades

Dimensões- Categorias	Qualidades
Político-relacional	2. Legítima: foi elaborada com a participação da população e de outros atores locais?
	6. Confiável: é apoiada pela vontade política e por recursos?
Institucional	3. Institucional: foi formalizada como um compromisso institucional do governo local?
	4. Juridicamente aceitável: possui instrumentos jurídicos que a balizem?
Política	1. Coerente: Está em conformidade com os objetivos e prioridades do Plano de Governo?
	10. Flexível: é capaz de se adaptar às mudanças e necessidades?
Técnico- Financeiro Operacional-	7. Profissional: é operada dentro de um quadro institucional e possui a capacidade técnica adequada para a sua implementação?
Administrativa- Organizacional	8. Eficaz: possui atividades específicas com recursos e impacto concretos?
	9. Sustentável: possui uma continuidade para além do governo atual? Possui uma visão de longo prazo?
	5. Viável: não é demasiadamente ambiciosa em seus objetivos e metas?

Fonte: Elaborada pela autora.

Os quadros 1 e 2 serviram de base para iniciar o desenvolvimento das categorias analíticas específicas para a prática da cooperação descentralizada e paradiplomacia, que serão apresentadas na próxima sessão. A partir da formulação destas tabelas, foi possível estabelecer um paralelo entre as capacidades estatais e os requisitos da CNM para a internacionalização de um ente subnacional, pois ficou evidente as especificidades desta ação. Logo, é possível notar certas características que os entes federados precisam aprimorar e praticar para que o seu processo de inserção internacional seja positivo e elas podem ser traduzidas em termos de capacidades estatais.

Cada localidade vai ter motivações e objetivos específicos com a prática da cooperação descentralizada e, justamente, por isso, é importante um diagnóstico do contexto local, com recursos disponíveis e limitações, para começar a pensar nas capacidades existentes, que possibilitam o desenvolvimento dessas atividades, e naquelas que precisam ser fortalecidas ou construídas para esse fim.

Assim como o ente subnacional se prepara para conseguir gerir e administrar recursos e competências em setores chave como educação, saúde, segurança, a área de relações internacionais deve começar a ser valorizada, pois, a partir de práticas como a CD estados e municípios podem se capacitar na busca de investimentos externos, cooperação técnica, intercâmbio cultural a fim de direcionar capital financeiro e intelectual no fortalecimento da gestão local, no impulsionamento ao desenvolvimento sustentável e, principalmente, no apoio a projetos sociais e políticas públicas assertivas que gerem transformação social e para isso precisam construir e saber utilizar as capacidades estatais existentes em todos os níveis.

6 PROPOSTA DE QUADRO ANALÍTICO: CAPACIDADES ESTATAIS PARA CD

É importante ressaltar o contexto e de que maneira as capacidades estatais estão sendo inseridas e analisadas. Ela pode se dar a partir da observação dos esforços de mobilização de instituições para o alcance de uma demanda ou política além dos limites de recursos (como é o caso dessa investigação) ou sobre a observação das diferentes maneiras que diferentes instituições agem para produzir certos resultados (Lima, 2018).

Como parâmetro, podemos usar as literaturas de capacidades e transferência. Podemos definir a capacidade de transferir como um conjunto de habilidades e recursos (ou competências e capacidades) necessárias para performar o movimento de transferir (em um tempo e espaço) algum instrumento político. Para performar esse fenômeno, alguns recursos e capacidades devem ser acumulados nos níveis individual, operacional e sistêmico assim como possuir competências nas dimensões analíticas, operacionais e políticas. Um dos principais elementos necessários para operar as transferências de políticas é o conhecimento. E não só conhecimento sobre a política que passará por esse processo, mas conhecimento acerca dos instrumentos necessários para que a transferência aconteça (Oliveira Porto; Koga, 2023).

Outro contexto para exemplificar a importância da construção de capacidades para atividades e fins específicos é em relação à implementação dos ODS no Brasil. Isso requer capacidade estatal para produzir arranjos multiorçamentários e institucionais para que as atividades e objetivos propostos para essa agenda sejam executados da melhor maneira possível. Essa agenda envolve a mobilização de muitos atores sociais e políticos com interesses comuns e objetivos bem definidos, que trocam ideias, recursos e habilidades (Koga et al., 2020). Assim também ocorre no processo de cooperação internacional.

Portanto, retomando as considerações anteriores sobre os aspectos da CD, ou de maneira mais ampla, da inserção internacional de entes subnacionais, algumas variáveis para a prática desse fenômeno serão atribuídas a fim de embasar a categorização das dimensões de capacidades estatais que serão utilizadas.

Junqueira (2015) expõe algumas variáveis que influenciam na criação de estruturas formais que realizam a CD nos municípios brasileiros, como as assessorias, gabinetes, coordenadorias, departamentos, conselhos e secretarias, estas últimas sendo a forma mais institucionalizada. Tais estruturas, quando presentes, têm sido predominantemente transitórias e alcançado baixa institucionalização. Sua criação tem se concentrado em regiões mais desenvolvidas do Sul e Sudeste do país, porém com orçamento municipal restrito para o tema, insuficiência de especialização técnica de gestores e líderes, sendo bastante afetada pela descontinuidade dos governos locais.

Ferreira (2020) também identifica quatro elementos internos que funcionam como impulsionadores da atividade internacional de entes subnacionais, como localização geográfica; institucionalização; fatores políticos; fatores sociais e de mercado. Quanto à questão geográfica, destacam-se cidades e estados no eixo centro-sul do país, como é o caso de São Paulo, que é uma das localidades pioneiras na construção de SMRIs no país. Apesar da localização geográfica poder favorecer certas regiões, a própria atividade de CD torna-se um instrumento que busca superar essas desigualdades regionais. A institucionalização, por sua vez, diz respeito à constituição de estruturas e a uma agenda governamental consolidada que permita o desenvolvimento das atividades a longo prazo, que podem incluir estruturas especializadas e a presença setorial ou transversal das atividades internacionais em planos e políticas (Ferreira, 2020).

Já os fatores políticos podem ser discutidos em consonância ao anterior, pois diz respeito ao interesse do governo na agenda internacional e como ele trabalha para construir estratégias para essas atividades. Por fim, os fatores sociais e de mercado estão relacionados à inclusão de outros atores políticos, atores não-governamentais, nos planos e ações das localidades como Organizações da Sociedade Civil (OSC), empresariado, entre outros.

Neste sentido, para “medir” capacidades de um governo na sua atuação na CD é preciso definir categorias analíticas. Para que a CD aconteça, é necessário um conjunto de instrumentos para o seu desenvolvimento. Podemos separar esses instrumentos em cinco categorias, seguindo a divisão clássica dos tipos de capacidades de um governo, segundo Grindle (1997): capacidade administrativa, capacidade técnica, financeira (ou fiscal), política-relacional e institucional.

Se usarmos como referência as dimensões clássicas de capacidades estatais, as classificações seriam:

1) **Político-relacional:** Possuir canais institucionais para processar as demandas dos diferentes atores, como por exemplo, contatos em outros níveis de governos, como o MRE, para atividades paradiplomáticas mais gerais, ou com estruturas setoriais, no caso de CD focada em políticas específicas. A participação em redes, sejam elas governamentais ou mais amplas, envolvendo outros atores; capacidade de articulação e negociação junto à sociedade; habilidades em coordenar e controlar interesses políticos e sociais; conseguir mobilizar apoio e legitimidade; articulação entre setores.

2) **Técnica-operacional:** Capacidade de gestão, uso de instrumentos específicos, como adaptações de processos administrativos adequarem a outras jurisdições, profissionais capacitados, com domínio de idiomas, formação em relações internacionais e outras especialidades, capazes de promover mediações, formular e executar projetos; captar recursos, gerenciar recursos financeiros, materiais e humanos para desenvolver suas atividades; ter estruturas específicas para a internacionalização como secretarias, gabinetes, grupos de trabalho, comissões.

3) **Administrativa-organizacional:** Estrutura transversal para apoio na administração pública local. Isto pode envolver a criação de estruturas específicas para a internacionalização, como secretarias, gabinetes, grupos de trabalho e comissões. Numa etapa mais institucionalizada, orçamento próprio, ou ainda criando estratégias para atração de recursos internos e externos. Identificar, formular e implementar políticas de relações internacionais estrategicamente; capacidade de coordenação interna, intersetorial e integração entre os gestores e setores para fins comuns; capacidade de gerenciamento de recursos.

4) **Institucional-analítica:** Possuir a prática de CD institucionalizada em uma agenda internacional consolidada ou em desenvolvimento; tomada de decisões estratégicas para a área; desenho organizacional estruturado; aparato e dispositivos legais que forneçam suporte; adequação a leis e regimentos domésticos e internacionais; possuir orçamento próprio e regimento interno.

Utilizando as categorias e níveis de capacidades estatais definidos por Wu, Ramesh e Howlett (2015), é possível estabelecer alguns fatores impulsionadores da paradiplomacia que se encaixam em cada uma das quatro categorias de capacidades acima, de maneira mais específica e prática. Para construir capacidades estatais para a realização e funcionamento da paradiplomacia e de seu desdobramento é preciso identificar se essas dimensões estão presentes e funcionando em cada um dos níveis e nas localidades de análise:

Quadro 4 - Categorias analíticas definidas pela autora com base na revisão da literatura

	Dimensões		
Níveis	Analítica	Operacional	Política
Individual	Entendimento de políticas e agendas globais e regionais; Compreensão de cooperação internacional e paradiplomacia; Interpretação de dados para uso estratégico nas ações e decisões; Potencial de implementação de ações como eventos, debates, deliberações, projetos, políticas; Conhecimento em idiomas diversos.	Expertise na prospecção de apoio financeiro para projetos de governo, setor privado e ONGs; Expertise sobre construção de parcerias internacionais; Ter diagnóstico sobre o contexto local; Networking e diplomacia: habilidades para estabelecer negociações e parcerias com governos, ONGs e instituições internacionais; Adaptação das agendas ao contexto local	Entendimento intercultural: capacidade de compreender e respeitar diferenças culturais, facilitando a colaboração e evitando mal-entendidos; Habilidades para estabelecer redes de contatos estratégicos; Habilidade de liderança política; Construção de confiança e legitimidade; Entendimento da importância da Paradiplomacia como instrumento de desenvolvimento local.

Organizacional	<p>Conhecimento técnico específico: domínio sobre o tema da cooperação dependendo do foco do projeto;</p> <p>Captação de recursos: habilidades para identificar e acessar fontes de financiamento internacionais, como bancos de desenvolvimento e agências de cooperação.</p> <p>Gestão de projetos: para garantir o cumprimento de prazos e metas, monitorar e avaliar o impacto das iniciativas e realizar ajustes.</p>	<p>Inovação e tecnologia: Habilidade para integrar novas tecnologias e práticas inovadoras na execução dos projetos e na gestão;</p> <p>Formulação, monitoramento, execução e avaliação de projetos internacionais atendendo às exigências dos parceiros internacionais e com coerência interna;</p> <p>Competências jurídicas: Entendimento e aplicação de acordos, protocolos, tratados internacionais;</p> <p>Adaptação de processos e protocolos internos; Disponibilidade de técnicos;</p> <p>Gerenciamento de recursos e demandas.</p>	<p>Comunicação efetiva: habilidade para comunicar objetivos, processos e resultados aos cidadãos e parceiros de forma clara e acessível;</p> <p>Capacidade de coordenar a implementação eficaz de programas internacionais e garantir resultados das ações;</p> <p>Disponibilidade de recursos financeiros e de pessoal específicos para área previstos na agenda governamental;</p> <p>Capacidade de deliberar e fechar acordos.</p>
Sistêmico	<p>Capacitação contínua: compromisso com a formação e atualização de sua equipe em práticas e conhecimentos globais e atuais.</p>	<p>Estruturas de apoio: criação e institucionalização de estruturas ou setores específicos para relações internacionais;</p> <p>Planejamento: definição de objetivos da internacionalização, criação de plano específicos ou transversal nos planos setoriais existentes;</p> <p>Gerenciamento e/ou busca de recursos para manutenção das atividades.</p>	<p>Ter uma agenda paradiplomática estadual estruturada;</p> <p>Ter políticas de incentivo à internacionalização;</p> <p>Criar e manter redes políticas; Manter bons relacionamentos e contatos domésticos e internacionais;</p> <p>Legitimidade: garantir diálogo e participação com a sociedade; dar transparência aos processos.</p>

Fonte: Desenvolvido pela autora inspirado no quadro de Porto; Koga (2023).

Esse quadro apresenta aspectos mais específicos e práticos em relação aos recursos e habilidades que as instituições e os gestores políticos dos entes subnacionais precisam apresentar para que consigam desempenhar as diversas facetas da cooperação internacional, como a CD, na sua localidade a fim de desenvolver projetos e políticas públicas por meio de financiamento e parcerias internacionais, se tornando cada vez mais autônomo.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A CD tem sido apontada pela literatura como um fenômeno crescente, ainda que a maior parte destas experiências tenha se concentrado nas regiões Sudeste e Sul do país. Os benefícios potenciais envolvidos nesta atuação local-internacional são importantes que sejam cada vez mais incorporados nas agendas governamentais dos entes subnacionais devido ao seu potencial em mobilizar recursos para lidar com e driblar as desigualdades regionais e impulsionar o desenvolvimento sustentável. Para tal, as instituições e seus gestores precisam construir capacidades a partir dos níveis e habilidades descritos, e saber utilizar os recursos e capacidades já existentes para gerenciar essas atividades a fim de construir políticas públicas mais assertivas em suas localidades. É necessário produzir capacidades pensadas especificamente para um certo contexto, assim como reconhecer os recursos estatais presentes para a gestão de uma atividade.

Definir categorias de capacidades estatais é um processo complexo. A proposta aqui é iniciar esse processo e analisar quais capacidades estatais são necessárias para práticas internacionais de entes subnacionais, como parcerias e cooperação internacional, cooperação técnica, busca de recursos externos para financiamento de projetos e outras atividades que impulsionam o desenvolvimento local. A partir disso, também se analisam as potencialidades e fragilidades presentes nos estados para esse fenômeno, mesmo com descontinuidades e sem uma institucionalização.

Além disso, ao situar a paradiplomacia e a CD no marco da Agenda 2030, é crucial reconhecer a centralidade que municípios, estados e OSC assumem na *localization* (territorialização) dos ODS. Essa inflexão confere protagonismo aos atores locais na tradução de metas globais em políticas, programas e indicadores sensíveis ao território, demandando diagnósticos participativos, pactuação intersetorial e arranjos cooperativos duradouros. Em linha com o quadro analítico proposto, a territorialização efetiva dos ODS depende da combinação de capacidades estatais analíticas, técnico-operacionais, político-relacionais, institucionais e administrativas (Cruz e Pessina, 2023).

Uma agenda de pesquisa futura para o tema pode incluir estudos sobre impactos da CD em diferentes regiões, relando ainda áreas de políticas públicas com maior incidência na CD e resultados alcançados; aprofundar a investigação de capacidades específicas e estruturas organizacionais mobilizadas pelos entes subnacionais em atividades de internacionalização, ajudando a identificar arranjos que podem ajudar a sustentar estas ações ao longo do tempo; explorar efeitos de mudanças de governo na presença/ ausência da CD e na manutenção das capacidades que as sustentam.

Artigo submetido para avaliação em 06/11/2024 e aceito para publicação em 12/08/2025

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Arthur Pinheiro de. **A Paradiplomacia e a cooperação descentralizada como instrumentos de integração fronteiriça no Mercosul**. 2013. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Relações Internacionais) – Faculdade de Direito e Relações Internacionais, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, MS, 2013. Acesso em: 15 jul 2023.

CARDOSO, Hévila Maria; FRÓES LIMA, Pedro William; BENTO SILVA, Mayane. cooperação descentralizada na Amazônia: ganhos e desafios da relação sino-paraense. **Revista Foco**, v. 16, n. 8, 2023.

Confederação Nacional de Municípios – CNM. **Atuação Internacional Municipal**: Cooperação e Implementação de Políticas Públicas – Brasília: CNM, 2016. ENABRI 2011 3º Encontro Nacional ABRI 2011, 2011, São Paulo (SP, Brazil) [online]. 2011. Disponível em: http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000001220110 .

CRUZ, Maria Júlia Oliveira Ribeiro; PESSINA, Maria Elisa Huber. AGENDA 2030, A LOCALIZAÇÃO DOS ODS E OS DESAFIOS DA GOVERNANÇA MULTINÍVEL: UMA ANÁLISE DO CASO DO MUNICÍPIO DE SALVADOR–BA. In: Encontro da ANPAD – EnANPAD, 47., 2023, Salvador. **Anais..** Salvador, 2023. Disponível em: <https://eventos.anpad.org.br/uploads/articles/125/approved/47c917b09f2bc64b2916c0824c715923.pdf>. Acesso em: ago. 2025.

FERREIRA, Diandra Schatz. **Paradiplomacia nas cidades brasileiras**: elementos impulsionadores internos. 2019. 33 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2020. <https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/28351>.

FRÓIO, Líliliana Ramalho. **Paradiplomacia e o impacto da alternância de governos na atuação internacional dos estados brasileiros**. 2015. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

GOMIDE, Alexandre A.; PIRES, Roberto R. C. (Ed.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014

GOMIDE, Alexandre de Ávila e Pereira, Ana Karine. Capacidades estatais para políticas de infraestrutura no Brasil contemporâneo. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 5, p. 935-955, 2018. Acesso em: 6 out. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220170006>.

GRIN, E. J., DEMARCO, D.; ABRUCIO, F. **Capacidades estatais municipais**: o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021. 714p.

GRIN, Eduardo.; Abrucio, Fernando. O elo perdido da descentralização no Brasil: a promoção das capacidades estatais municipais pelo governo federal. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 29, n. 77, e002, 2021.

GRINDLEE, M. S. (Ed.). **Getting Good Government**: capacity building in the public sector of developing countries. Cambridge: Harvard University Press, 1997.

HOLZMANN, Andressa. Cooperação descentralizada como instrumento da governança global na gestão do meio ambiente. **Revista Vernáculo**, n. 33, 2014. internacional para o desenvolvimento. Rio de Janeiro: FAPERJ, 2018.

JUNQUEIRA, C.G.B. A criação das secretarias municipais de relações internacionais (SMRIS) como nova realidade da inserção internacional dos entes subnacionais brasileiros. **Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI)**, n. 21, set./dez. 2015

KOGA, N. M.; FILGUEIRAS, F.; BAIA DO NASCIMENTO, M. I.; BORALI, N.; BASTOS, V. Policy capacity and governance conditions for implementing sustainable development goals in Brazil. **Revista do Serviço Público**, v. 71, n. b, p. 38 - 77, 2020. DOI: 10.21874/rsp.v71ib.4059. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/4059>. Acesso em: 21 abr. 2024.

LIMA, Victor Bastos. CAPACIDADES ESTATAIS: Um Revisão Da Literatura. In: SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO - SEMEAD, 21., 2018, São Paulo. **Anais..** São Paulo, 2018.

MANSUR, Y. S.; TEODÓSIO, A. DOS S. DE S. Participação das organizações da sociedade civil na cooperação Sul/Sul: em busca de um modelo de análise nos estudos em administração. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, n. 3, p. 676–694, jul. 2016.

MILANI, C. R. S.; LOUREIRO, J. C. S. Cooperação internacional e desenvolvimento: análise da atuação de agências internacionais em Duque de Caxias (Rio de Janeiro). **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 234-255, 2013.

MILANI, Carlos RS. **Solidariedade e Interesse**: motivações e estratégias na cooperação internacional para o desenvolvimento. Editora Appris, 2020.

NEVES, Mateus Andrade Ferreira. **A atuação internacional dos estados brasileiros de 2015 a 2020**: análise comparada da paradiplomacia nas regiões brasileiras. 2022. TCCC (Bacharel em Relações Internacionais) - Universidade Federal da Paraíba. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/25710>

PESSINA, Maria Elisa Huber et al. Cooperação internacional para o desenvolvimento e financiamento externo para o Brasil: uma macroanálise do período entre 2000 e 2020. **Revista de Administração Pública**, v. 56, p. 248-274, 2022.

PESSINA, Maria Elisa Huber. **O não governamental na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento após 1990**: entre as circunstâncias e as peculiaridades do caso alemão. Salvador: Edufba, 2017.

PORTO DE OLIVEIRA, Osmany; MASSACO KOGA, Natália. Policy transfer capacity: The role of individuals, organizations and systems on the adoption and internationalization of policy instruments. **Administrative Theory & Praxis**, v. 45, n. 2, p. 81-99, 2023. <https://doi.org/10.1080/10841806.2022.2124743>

ROCHA, William Monteiro et al. Relações internacionais em cidades amazônicas: atuação e inserção internacional de Belém e Manaus (1997-2012). 2013. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) - Universidade Federal do Pará, 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufpa.br/handle/2011/6214>

ROCHA, William Monteiro. Paradiplomacia, desenvolvimento e integração regional de cidades amazônicas: desafios e especificidades do estado do Pará. **Proceedings of the 3rd ENABRI 2011 3 Encontro Nacional ABRI 2011**, 2011.

ROSSO, Priscila Freires. O surgimento e a consolidação das secretarias municipais de relações internacionais (SMRIS): a paradiplomacia no contexto brasileiro. **Revista de Iniciação Científica da FFC**, Marília, v.15, n.2, p. 31-42, Jul.-Dez., 2015. Acesso 17 ago de 2023

SKOCPOL, T. Bringing the State back in: strategies for analysis in current research. In: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Ed.). **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SALOMÓN, M. Em que medida é possível integrar a Cooperação Descentralizada na dimensão Sul-Sul da política externa brasileira? / To what extent is it possible to integrate decentralized cooperation into the South-South dimension of Brazil's foreign policy?. **Mural Internacional**, v. 3, n. 2, p. 9-15, 2012. <https://doi.org/10.12957/rmi.2012.6378>

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

SOUZA, André de Mello. **Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2014. https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/repensando_a_cooperacao_web.pdf

SOLDATOS, P. An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors. In H. J. MICHELMANN; P. SOLDATOS. **Federalism and international relations: the role of subnational units**. New York: Press Oxford University Press, 1990.

ULLRICH, Danielle; CARRION, Rosinha. Gestão da cooperação internacional para o desenvolvimento sul-sul à luz dos postulados e princípios da gestão social. **Caderno CRH**, v. 28, p. 657-669, 2015. <https://doi.org/10.1590/S0103-49792015000300013>

VIGEVANI, T. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 62, p. 127–139, out. 2006.

WU, Xun; RAMESH, Michael; HOWLETT, Michael. Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and society**, v. 34, n. 3-4, p. 165-171, 2015.
<https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>