

As capacidades paradiplomáticas em ambientes periféricos: o caso do Projeto de Combate à Pobreza Rural (Projeto Cooperar PB)

Paradiplomatic capacities in peripheral environments: the case of the Project to Combat Rural Poverty (Cooperar PB Project)

Alexandre César Cunha Leite

<http://lattes.cnpq.br/7812468603653799>

<https://orcid.org/0000-0002-0209-2717>

Leandra Myrela Pereira Batista

<http://lattes.cnpq.br/5781377461303746>

<https://orcid.org/0000-0001-5348-8482>

DOI: <https://doi.org/10.18829/2317-921X.2024.e45799>

RESUMO

A prática das relações subnacionais (Paradiplomacia) no Brasil desenvolve-se de maneira heterogênea. 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 isolada e sem amparo institucional adequado. Dessa forma, o objetivo desse artigo é versar sobre as capacidades paradiplomáticas em ambientes periféricos, como é o caso do Estado da Paraíba, localizado no Nordeste brasileiro. A fim de robustecer a realidade dos estudos sobre Paradiplomacia no Brasil, utiliza-se como objeto de pesquisa o Projeto Cooperar PB, cuja atuação e execução serve como base para a compreensão das complexidades que a região paraibana enfrenta em detrimento dos demais centros paradiplomáticos brasileiros.

Palavras-chave: Paradiplomacia; Estado da Paraíba; Capacidades Paadiplomáticas; Ambientes periféricos.

ABSTRACT

The practice of subnational relations (Paradiplomacy) in Brazil does not unfold in the same way in different locations. More developed regions, such as the South and Southeast, are directly prone to internationalization, while the peripheral locations of the North and Northeast articulate in an isolated manner and without adequate institutional support. Thus, the objective of this article is to discuss the paradiplomatic capabilities in peripheral environments, as is the case of the State of Paraíba, located in the Brazilian Northeast. In order to reverse the reality of studies on Paradiplomacy in Brazil, the

Cooperar PB Project is used as a research object, whose performance and execution serve as a basis for understanding the complexities that the region of Paraíba faces to the detriment of other Brazilian paradiplomatic centers.

Keywords: Paradiplomacy; State of Paraíba; Paradiplomatic capabilities; Peripheral environments.

INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é discutir as características paradiplomáticas de ambientes periféricos, dando evidência ao Estado da Paraíba que, ao contrário de alguns modelos paradiplomáticos, possui capacidades débeis. Utilizou-se do estudo de caso como ferramenta metodológica, estabelecendo como limite temporal os anos compreendidos entre 2011 a 2019, período em que o estado se encontrava sob o governo de Ricardo Coutinho (ex-PSB/PB e atual PT/PB).

Logo, a pergunta norteadora é: quais as características paradiplomáticas do Estado da Paraíba e seus desafios? Para isso, foi realizado um estudo de caso de base qualitativa descritiva. Houve uma coleta de evidências relevantes a partir de entrevistas estruturadas para interpretar o caso do Programa de Alívio da Pobreza Rural do Banco Mundial no Estado da Paraíba.

Por meio de um mapeamento realizado por entrevistas semiestruturadas com os gestores públicos do estado, observou-se que a maioria dos projetos internacionais na Paraíba durante a gestão de Ricardo Coutinho foram firmados com o Banco Mundial. O foco é na leitura do Programa de Alívio da Pobreza Rural do Nordeste, programa cujo organismo internacional passou a financiar projetos nordestinos, dentre eles, o paraibano.

Na Paraíba, essa atividade é conhecida como Projeto de Combate à Pobreza Rural da Paraíba (Cooperar PB) com início em 1997. A escolha do caso como objeto central desse trabalho deu-se pela disposição do órgão em fornecer informações detalhadas sobre a execução de suas atividades durante a gestão do ex-governador, tanto em plataformas digitais quanto por meio de entrevistas e visitas presenciais às instalações nos municípios.

O artigo encontra-se estruturado da seguinte forma: primeiro trata sobre a definição do termo Paradiplomacia e o desdobramento do fenômeno no Brasil. Em seguida, estabelece as capacidades paradiplomáticas dos ambientes periféricos brasileiros, dispondo suas potencialidades e fraquezas. A partir de tais informações, o texto se encaminha para uma avaliação da estrutura institucional do estado da Paraíba,

observando em quais medidas suas características afetam na execução de projetos internacionais. Por último, narra as características históricas da execução do Cooperar PB.

A relevância deste artigo está em relatar a experiência da região Nordeste na atuação paradiplomática. Entende-se que cresce a demanda de informações sobre os casos de estados menos “capacitados” e “articulados” em termos operacionais. Trata-se de uma articulação para enquadrar os estudos sobre a Paradiplomacia visando as boas práticas destes ambientes menos desenvolvidos, ou seja, periféricos. Além disso, apresenta-se como um possível motivador para o surgimento e fortalecimento de políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento econômico, social e cultural das localidades brasileiras.

Desdobramentos da Paradiplomacia: o debate e o surgimento no Brasil

A prática de relações internacionais por entes subnacionais não é algo novo. De acordo com Soldatos (1990), no período de 1960 e 1970, atores subnacionais já articulavam medidas que lograssem o desenvolvimento de suas localidades. Mas, foi durante o período pós-Guerra Fria que esse fenômeno se acentuou. A inserção de novos temas, como direitos humanos, questões ambientais, cooperação na área da saúde, entre outros, extrapolaram as fronteiras físicas. O que antes não fazia parte das agendas de governos passou a ser entendido como prioridade.

A globalização trouxe consigo a necessidade de novas respostas e novas formas de operacionalização, deixando evidente que os meios tradicionais não seriam suficientes. Atores subnacionais passaram a contribuir como protagonistas. Compreender que as análises engessadas sobre a visão do Estado único, fechado, maciço, não são mais adequadas para lidar com a complexidade do cenário internacional e suas interações em âmbito doméstico.

Segundo Duchacek (1988) e Soldatos (1990), a “Paradiplomacia” apresenta-se como uma diplomacia paralela à diplomacia tradicional, uma vez que governos subnacionais atuam de maneira a complementar e, inclusive, desafiar os rumos da política externa dos Estado. Ao diferenciar-se daquilo que é definido como convencional, tal atividade possui um “alto grau de envolvimento da sociedade civil e do setor privado” (Keating, 1999, p. 11), o que pode resultar em uma alternativa para o fortalecimento das relações entre uma parcela maior de agentes (Hocking, 1999).

Dessa forma, estados, cidades, municípios, províncias, distritos, *länder* alemães, entre outros, lançam-se internacionalmente a fim de buscar avanços, sejam eles econômicos, sociais e/ou culturais (Bueno, 2010). Para isso, estabelecer contato, temporário ou não, com organismos internacionais públicos e/ou privados (Conargo, 1999), serviu como forma de não apenas solucionar os problemas das localidades em questão, mas de conferir-lhes a posição de competidores internacionais (Aprígio, 2015).

Para Lecours (2008), a Paradiplomacia é arquitetada em três camadas: a da economia, de cooperação e da política. A primeira reflete na atração de empresas e mercado estrangeiro como forma de garantir o desenvolvimento econômico das localidades. Esse processo de compartilhamento, segundo o autor, pode ir além da atração de investimentos, assumindo um papel técnico, tecnológico, educacional e cultural através da cooperação. Ao fazer uso da prática de relações internacionais, os governos subnacionais tomam para si responsabilidades políticas e, ao mesmo tempo, reafirmam suas singularidades e distinções. Cada ente sai em busca de seus objetivos em prol de “interesses e/ou identidades; (...) o que faz sentido abordar a Paradiplomacia de maneira abrangente e anexar vários objetivos diferentes a ela” (Lecours, 2008, p. 4).

À medida que essa discussão se propaga, é normal que nomenclaturas surjam como forma de compor uma definição mais precisa sobre o tema. De acordo com Hocking (1999), o termo diplomacia de multicamadas é o que mais se aproxima. Nesse caso, a prática de relações internacionais por governos subnacionais não aparece como segmentada à diplomacia internacional, pelo contrário. Ocorre que, dentro da diplomacia tradicional, os atores centrais e não-centrais não se comportam da mesma maneira. Os objetivos muitas vezes são diferentes, mas isso não deve anular o fato de que todos sejam vistos como participantes do Estado no cenário internacional. Trata-se de compreender que estes atores podem se articular e compartilhar interesses por meio da mesma unidade política e administrativa (Yahn Filho, 2011).

O que antes era visto como alta política apenas para unidades centrais passa a ser relativo, atribui Kincaid (1990) ao citar o fenômeno como uma diplomacia constituinte. Colocar os governos subnacionais em um local de subordinação e/ou indiferente cria marginalizações, visto que o próprio processo de descentralização traz consigo a ideia de um novo marco referencial para observar as relações internacionais. O que faz um ente subnacional buscar investimento estrangeiro para desenvolver-se é tão importante quanto as atividades das unidades centrais.

Em termos referenciais, este artigo utiliza a acepção de Kusnetsov (2015) para a definição da Paradiplomacia como:

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, pp. 30-31).

A escolha deste posicionamento se deu através de dois motivos: pelo conhecimento da palavra Paradiplomacia em sua totalidade, cujo 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 (2015) ser um autor russo, que detém um sumário minucioso sobre as particularidades do discurso sobre seu significado por meio de diferentes referenciais disciplinares.

No Brasil, os primeiros arranjos paradiplomáticos manifestaram-se na década de 1980. Após vinte e um anos (1964-1985) de regimes ditatoriais, o retorno do país à normalidade democrática teve como marco a proclamação da Constituição Cidadã em 1988. Neste 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). A abertura de organismos voltados para a administração das relações internacionais no Rio de Janeiro (1983) e Rio Grande do Sul (1987) 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). Mas, foi com o reconhecimento da União, a partir de 1995, que estas manifestações se aprofundaram, o que resultou uma tomada de consciência dos novos rumos da política externa brasileira por meio de um movimento reativo (Miklos, 2011).

A criação de mecanismos de institucionalização e monitoramento da prática internacional das unidades federadas por parte do Ministério das Relações Exteriores (MRE) tornaram-se necessárias. A partir do governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), às unidades federadas foi conferido um papel essencial na garantia das ações diplomáticas brasileiras (Lampreia, 1999). A Assessoria de Relações Federativas (ARF) de 1997, assim como sua sucessora, a Assessoria Especial de Assuntos

Federativos e Parlamentares (AFEPA), estabelecida em 2003 pelo governo do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011), a Secretaria de Relações Internacionais da Presidência da República (SRI) e a Subchefia de Assuntos Federativos (SAF), representam cronologicamente a aproximação do Estado brasileiro para com os entes subnacionais (Rodrigues, 2004).

Contudo, grande parte desses órgãos passaram a funcionar como forma de controlar o comportamento das unidades federadas no cenário internacional (Miklos, 2010). Tratava-se de medir até que ponto os atores subnacionais poderiam ou não ultrapassar os limites das competências da União (Souza, 2019). Para tal, escritórios de representação regional do MRE em alguns estados, por exemplo Pernambuco, Bahia, Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Amazonas) passaram desde o período de 1997, com a criação da ARF, a reforçar tais medidas centralizadoras (Miklos, 2010).

A cooperação internacional como uma estratégia em ebulição a partir dos anos 2000 como meio de acolher as agendas de países em desenvolvimento associada ao multilateralismo que colocou em questão a ordem internacional de cunho Ocidental (Norte-Sul), reforça o período de expansão das iniciativas dos agentes subnacionais (Saraiva, 2007). Essa janela de oportunidades propiciou a interlocução brasileira com organismos internacionais da África, China, Índia, Rússia e Oriente Médio, colocando em evidência o trabalho da Agência de Cooperação Brasileira (ABC) (Amorim, 2010). Para Cervo e Bueno (2002), esse período marcou o robustecimento da soberania nacional por intermédio de um Estado Logístico, cuja atuação internacional era amparada por formas autônomas, diversificando os parceiros e as operações estratégicas brasileiras (Vigevani; Cepaluni, 2007).

Apesar disso, no âmbito da política doméstica, a criação de mecanismos que facilitassem as ações paradiplomáticas não significou um compartilhamento de soberania mediante o Governo Federal e o Poder Executivo (Souza, 2019). A busca por legitimar a autonomia de estados e municípios só seria possível através da formalização de um marco jurídico, como alegam Lessa (2007), Rodrigues (2003; 2004; 2008), Barros (2009), Benzatto (2015), Fróio (2015; 2016) e Souza (2019).

Em 2005, a tentativa de institucionalizar as ações paradiplomáticas no Brasil foi constituída, porém não houve sucesso. 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 Paradiplomacia¹, para que os atores subnacionais brasileiros pudessem obter responsabilidades que até então não eram comuns (Costa, 2006). A legalização da Paradiplomacia no Brasil serviria, sobretudo, como forma de equilibrar as disparidades entre os Podres Executivos e Legislativos (Souza, 2019), o que proporcionaria avanços no federalismo tendo em vista que a Constituição Cidadã, como previsto no inciso I do art. 49, alega ser da competência exclusiva do Congresso Nacional “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional” (Brasil, 1988, s/p). De acordo com essa acepção, as unidades federadas só poderiam estabelecer contato com interlocutores internacionais sob o aval do Senado Federal, como aponta o inciso V do art. 52 (Brasil, 1988).

Para o ex-deputado federal e relator da Comissão de Constituição de Justiça e Cidadania (CJC) naquele momento, autorizar estados e municípios a firmarem acordos internacionais consistia em restringir de alguma forma 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). A proposta foi arquivada em 2007, certificando que as ações paradiplomáticas continuassem às margens da agenda do Governo Federal.

Mesmo que a prática internacional de estados e municípios brasileiros esteja sob competência da União, as ações paradiplomáticas no Brasil não cessaram. Estados e municípios possuem um marco referencial mais apurado e holístico de eventuais problemas provocados pelo distanciamento da federação, o que corrobora a busca por alternativas na busca por desenvolvimento (Meneghetti Neto, 2005). À título de exemplo, boa parte das unidades federadas brasileiras passaram a estabelecer ligações financeiras com organismos internacionais, como é o caso dos investimentos obtidos através do Banco Internacional para a Reconstrução do Desenvolvimento (BIRD) – Banco Mundial – e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (Rodrigues, 2008).

O crescimento e eficácia da Paradiplomacia brasileira está intimamente ligado ao *modus operandi* dos estados. A robustez do sistema institucional pode ser vista na existência de órgãos específicos com um corpo de funcionários preparados e no planejamento estratégico dos governos. À vista disso, as regiões brasileiras não possuem

¹ Ficha de tramitação da PEC com mais detalhes disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=305376>

o mesmo organograma institucional. 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.

No que diz respeito ao Nordeste, esse cenário é ainda mais conturbado. Os estados são compostos por fragilidades socioeconômicas, o que faz com que suas ações paradiplomáticas ocorram como forma de transformação das realidades locais. Conforme a Paradiplomacia se torna um evento comum na região, a eminência de arranjos institucionais torna-se crucial para que as atividades sejam dispostas, uma vez que é possível observar uma disparidade na organização desses atores subnacionais. À medida que Ceará, Bahia e Pernambuco atuam de maneira ordenada e possuem organismos que difundam as ações paradiplomáticas, o estado da Paraíba, por exemplo, atua internacionalmente sem amparo e ordenamento institucional, mergulhando em um emaranhado de dificuldades burocráticas. O surgimento de consórcios públicos, como é o caso do Consórcio Nordeste, evidencia tais características, uma vez que estes estados precisam se organizar para buscar alternativas em diversos âmbitos, o internacional inclusive, para o desenvolvimento de políticas públicas.

As capacidades paradiplomáticas em ambientes periféricos

Estados e municípios brasileiros encontram nesse processo descentralizador, Paradiplomacia, uma forma de enfatizar sua necessidade de autonomia, aspecto que configura a catalização das forças centrípetas e centrífugas que asseguram o equilíbrio do federalismo (Soares; Machado, 2018). Em termos de motivações, Fronzaglia (2005), Fróio (2015), Tavares (2016) e Jesus (2017) assumem que o que leva esses atores a se projetarem internacionalmente não é só a falta de recurso financeiro e/ou de infraestrutura (tecnologia, meios de comunicação e transporte, segurança, desemprego, saúde e turismo) nas localidades dispostas, mas também a promoção da descentralização, expansão de competências, posicionamento geográfico, sentimento nacional de restituir sua cultura, e isolacionismo representam o fenômeno (Tavares, 2016).

Embora as implicações econômicas sejam umas das principais para o aumento de atividades paradiplomáticas, “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 motivadores das relações internacionais por entes subnacionais (Fróio, 2015). A atuação das elites locais, as quais detêm um alto grau de representação política, jurídica e administrativa, a exemplo dos Governadores, passam a ser uma realidade na implementação de projetos que fomentam o desenvolvimento (Vigevani, 2006). A participação em missões governamentais no exterior; exposições e feiras internacionais; projetos de financiamento com organizações multilaterais, empresas multinacionais, outros governos subnacionais e instituições não-governamentais; promoção de exportações; intercâmbio cultural de estudantes e professores; parceria com cidades e províncias irmãs são algumas ações paradiplomáticas executadas mundo afora (Bueno, 2010; Tavares, 2016).

O engajamento dos governos subnacionais está intrinsecamente relacionado ao nível de desenvolvimento local. Matsumoto (2011), Benzatto (2015) e Fróio (2015) destacam que as atividades paradiplomáticas caracterizam-se como resultado das capacidades dos atores envolvidos que, por sua vez, são assimétricas. À vista disso, regiões que são economicamente desenvolvidas, geograficamente bem posicionadas, possuidoras de uma estrutura institucional definida e/ou que dispõem de um corpo de funcionários e tomadores de decisões comprometidos estão propensas a destacar-se internacionalmente. São os casos de estados das regiões Sul e Sudeste brasileiros.

Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul foram palco das primeiras iniciativas da Paradiplomacia no país (década de 1980), visto serem os atores subnacionais com as melhores estruturas destinadas às atividades e com “bases de crescimento voltado para o mercado interno” (Araújo; Santos, 2009, p. 183). As ações paradiplomáticas do Rio Grande do Sul, por exemplo, encaminham-se para a atração de investimentos e mercado de exportações (Salomón; Nunes, 2007). Segundo Maia e Saraiva (2012), Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo (Tavares, 2014) são detentores de polos comerciais, com um alto grau de integração comercial internacional, seja por posição geográfica ou por desenvolvimento de suas atividades produtivas, fatores que as torna interessantes para que organismos internacionais concedam recursos financeiros para o desenvolvimento estrutural e das suas relações com atores externos.

Já as regiões do Norte e o Nordeste brasileiro apresentam um contexto distinto, porém não menos importante. Estes estados foram e são marcados pela exploração de seu povo, cultura, política e bens, o que reifica uma história de dependência de capital nacional e/ou estrangeiro, atraso econômico e forte concentração de renda que reflete

desde o período colonial (XVI – XVIII) até os dias de hoje (Araújo; Santos, 2009). O papel da União em administrar as demandas financeiras dessas localidades em situações críticas se tornou corriqueiro (Maia, 2012), circunstância que em adição da ausência de estruturas institucionais consistentes para lançar-se internacionalmente (Fróio, 2015), passa a configurá-los como ambientes periféricos.

Não obstante, essa ausência de autonomia não significa que os governos subnacionais nordestinos deixem de agir de maneira a alcançar a esfera internacional, pelo contrário. É por conta dessas assimetrias que o pensar internacional (Gomes Filho, 2011) passou a fazer parte das agendas de seus respectivos governos, fazendo dos processos paradiplomáticos um fenômeno único (Matsumoto, 2011) e heterogêneo (Barreto, 2005).

A prática internacional se encaixa em um cenário de transformação da realidade imposta. Dessa forma, a inserção de governos subnacionais nordestinos tomou diferentes formas. No âmbito das cidades, Santos, Leite e Costa (2019) analisaram Camaçari, Salvador, Vitória da Conquista, Fortaleza, Jaboatão dos Guararapes, Recife e Mossoró com o intuito de testar o desenvolvimento resultante da introdução destas em projetos de organizações intergovernamentais como as redes de governos locais, a exemplo da Rede de Mercocidades do Mercosul. Para os autores, essas localidades se unem, em grande maioria, por apresentarem os mesmos problemas diários, apesar dos resultados não serem tão expressivos nos casos analisados.

O incentivo a formação de fóruns, consórcios e pactos regionais têm sido considerado uma das alternativas capazes de garantir a implementação de políticas públicas que fomentam o desenvolvimento local, conferindo-lhes autonomia. É um meio de fomentar a cooperação entre os entes federados brasileiros, tornando-os capazes de superar as burocracias políticas e os desequilíbrios econômicos por meio do fortalecimento da atração de investimentos, setor de exportação e do espaço geográfico, compartilhamento de conhecimento científico e criação de fundos financeiros.

Para Linhares, Cunha e Ferreira (2012), esses arranjos resultam de alguns aspectos, como: a diversificação das referências da população local e das necessidades específicas de desenvolvimento tecnológico, assim como as demandas de prestação de serviços públicos tendem a requerer a adoção de novas práticas institucionais. No Nordeste, por exemplo, a formação de um consórcio interestadual se deu no ano de 2019, após um conjunto de reuniões realizadas no Fórum de Governadores. O Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (Consórcio Nordeste)

abrange os Estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe.

Em compensação da crescente atuação dos governos subnacionais do Nordeste, o *modus operandi* dos governos subnacionais brasileiros não é o mesmo. Por conta dessa condicionante, o caminho das análises paradiplomáticas tornam-se cheios de labirintos, o que se faz necessário lançar mão dos estudos de caso para filtrar as particularidades de cada caso/estado. Quando se trata do funcionamento das regiões nordestinas, especialmente, esse percurso apresenta mais particularidades. A Paraíba, por exemplo, tem apresentado um histórico na arena internacional crescente. Tal fato indica a necessidade de observar como dado ator tem se articulado mediante uma estrutura diferente.

Fazer uso da Paradiplomacia propiciou para o Estado da Paraíba um ponto de inflexão da sua realidade. No próximo tópico, apresenta-se o caso do Projeto Cooperar PB, iniciado no governo de Ricardo Vieira Coutinho (2011-2019) como forma de evidenciar a formulação e funcionalidades de um projeto pactuado entre o estado e um organismo internacional, o Banco Mundial.

As características paradiplomáticas do Estado da Paraíba

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 IBGE², a Paraíba tem apresentado um ritmo lento, porém crescente, no que concerne a prática de relações internacionais.

Atendendo a um mapeamento realizado durante a gestão o ex-governador Ricardo Vieira Coutinho (2011-2019), verificou-se que a prática internacional no estado ocorre de maneira isolada. Preliminarmente, o estudo consistiu em uma análise bibliográfica das pesquisas voltadas para o fenômeno da Paradiplomacia, o que permitiu a percepção de ambientes díspares em relação à sua performance no cenário internacional. Em um segundo momento, buscou-se documentos oficiais, tal como as declarações, contratos e registros disponibilizados pelas instâncias do Governo Central (Ministério das Relações Exteriores – MRE – e o até então Ministério da Fazenda), do Governo do Estado da

² 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.

Paraíba (Portal da Transparência do Estado da Paraíba e Secretaria do Estado da Fazenda – SEFAZ) e dos organismos internacionais. A partir daí, foi possível compreender o organograma local (estrutura institucional e ações realizadas pelo estado). Como resultado desse panorama inicial, uma série de entrevistas com os gestores que conduziam as ações internacionais nesse período foram realizadas³.

Sem a presença de uma unidade articuladora de relações internacionais (assessorias ou secretarias), a execução dessas atividades fica a cargo dos 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. À proporção que compõe a característica fundamental para explicar a Paradiplomacia paraibana, a atuação dos respectivos órgãos representa seu próprio calcanhar de Aquiles. Fala-se do estrangulamento de órgãos, do esgotamento técnico e de recursos humanos para auxiliar algo, que até então, nunca foi realizado de maneira estruturada na região: a Paradiplomacia.

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 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. Mesmo que tenha perdurado durante o ápice das ações paradiplomáticas do estado, estando, inclusive, em

³ No ano de 2016, 07 (sete) entrevistas foram realizadas. Todas com gestores e diretores de órgãos estaduais, a saber: Roberto Vital, ex-Diretor Geral do Cooperar PB; Vlamínck Saraiva, Diretor Técnico da Emater PB; Ruth Avelino, Presidenta da PBUTur; Marcos Procópio, ex-Secretário da Indústria e do Comércio do Estado; Jefferson Dantas, Diretor Geral do PROFISCO; Luiz Carlos Rangel, Presidente do Programa Eixos Integrados de Desenvolvimento; Ana Patrícia Almeida, Diretora do PROCASE.

vigência em um período de execução do Projeto Cooperar PB, o ex-governador preferiu findar as atividades do núcleo.

Grande parte dos entraves encontrados pela gestão do NAI eram impostos pelo comportamento do Governo Federal. Mesmo que o órgão central possuísse mecanismos de apoio e diálogo para com as unidades federadas, a exemplo dos escritórios para a prática subnacional do MRE, da SRI, SAF e entre outros, a presença desses no auxílio das atividades internacionais da região paraibana por muitas vezes era inexistente. Da criação das ações, passando pela organização de táticas logísticas, implementação e custos financeiros, tudo era de responsabilidade do Estado da Paraíba. O fomento das ações internacionais partia única e exclusivamente da necessidade de Ricardo Coutinho em internacionalizar o estado e utilizar dessa tática para angariar desenvolvimento para a região. A ausência de tais instâncias centrais, atrelada ao baixo nível de preparo dos órgãos estaduais, fizeram com que o aparecimento de alternativas e, em seguida, o apagamento das mesmas, para melhorar a internacionalização do estado fossem frequentes.

Enquanto existia, o NAI representou a busca por financiamentos que reforçassem outras temáticas, principalmente no que cerne a área de tecnologia. Sua destituição fez com que as ações paradiplomáticas ocorressem apenas em detrimento de eixos temáticos prioritários para a região, como agricultura, agropecuária, pesca e turismo. Órgãos, também secundários às secretarias, como os da Gestão Unificada, em específico a Empresa de Assistência Técnica de Extensão (EMATER), concentrou-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. Em adição, o Programa de Apoio ao Empreendedorismo na Paraíba (Empreender PB), funcionou como um colocutor de organismos internacionais ao conceder recurso financeiro arrecadado como forma de empréstimo aos microempresários locais. Para fins de clareza temporal, todos estes órgãos continuam em funcionamento no ano de 2021.

De toda forma, a entrada de organismos internacionais na região se deu por meio de brechas. Ora pelo contato direto 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 a ausência de auxílio institucional, o Estado da Paraíba se viu à deriva.

No momento em que as ações paradiplomáticas efetivadas por um ambiente periférico, por sinal, não é a prioridade da União, outros atores passam a protagonizar esse cenário. É tanto que a implementação, execução e monitoramento dos projetos do Estado da Paraíba estavam sob comando dos gestores locais. O caso do Projeto Cooperar PB elucida bem esse sintoma. O incentivo do ex-governador à prática internacional também foi essencial. A perpetuação das relações internacionais no estado acabou por ter inteiramente um tom personalista. Foi através das aspirações de tais atores que o financiamento internacional serviu de forma para subverter a realidade local. Essa característica crescia quando se tratava de gestores que já haviam trabalhado com órgãos estrangeiros, ou, até mesmo, que já entraram em contato com diferentes culturas em missões internacionais e/ou viagens pessoais.

Contudo, isso não foi o suficiente, o que colocou o caráter personalista em xeque. A Paradiplomacia paraibana pôde até ter sido influenciada pelo interesse de seus atores locais, mas faz-se necessário um aporte institucional. A carência de um órgão específico de relações internacionais, bem como o apoio da União, proporciona um cenário inseguro, que ligado à condução incorreta das atividades gerou um caminho desordenado e lento. Apesar de alguns dirigentes se destacarem na tentativa de impulsionar o papel das estruturas estaduais, seus funcionários precisavam de auxílio técnico. Sem ele, equipes capazes de projetar uma imagem positiva do Estado da Paraíba não conseguiram consolidar seus trabalhos, o que dificultou imensamente 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. Segundo relatos da maior parte dos entrevistados, Roberto Vital incluso, os funcionários do estado 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), a dificuldade de designar o profissional da área como internacionalista, bem 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. Sem o reconhecimento do profissional de relações internacionais e por

trabalharem com temas multidisciplinares, estes acabam se inserindo em vínculos empregatícios de outras áreas (Almeida, 2006).

A necessidade de formular concursos públicos no Estado da Paraíba para cargos da gestão de relações internacionais nos órgãos já existentes, por exemplo, daria uma maior garantia para tais atividades, colaborando com a continuidade das práticas internacionais, o que poderia incentivar uma futura implementação de um órgão definidor. 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). Ao passo que disponibilizassem tais informações, os cursos de graduação em Relações Internacionais das Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), bem como 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) também poderiam ser cooptados pelo estado para a formulação de *workshops* e capacitações dos servidores públicos envolvidos com projetos internacionais. 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.

Sem conhecer sobre os processos de negociações internacionais, assim como das legislações dos organismos internacionais, o estado ficou a face do autoritarismo desses atores. O BIRD, por exemplo, antes de fechar o acordo com o Governo do Estado para a iniciação do Projeto Cooperar PB já possuía uma série de exigências pré-estabelecidas, ressaltou Roberto Vital. Em certos casos, tais imposições se sobrepunham à burocracia local, bem como a realidade das famílias contempladas. Não existiu um estudo detalhado sobre as características essenciais nesse processo por parte de ambos os lados. Tanto o Governo do Estado da Paraíba precisava se especializar, quanto BIRD precisava compreender as particularidades da região, sem focar apenas em resultados.

Para um ambiente periférico como a Paraíba, a execução dos projetos internacionais entre os anos de 2016 a 2019 apresentam uma força motriz na consolidação da Paradiplomacia paraibana, mas os reajustes supracitados precisam ser feitos. Sem a presença de uma Assessoria de Relações Internacionais, a renovação do PB Rural para a sua versão PB Rural Sustentável, por exemplo, poderá perder oportunidades que o elevaria suas chances de alcançar novas arenas temáticas e, conseqüentemente, auxiliaria

a driblar futuras problemáticas. Aumentar a quantidade de ações paradiplomáticas ou, até mesmo, renovar contratos sem o amadurecimento do arranjo institucional do estado é um grande erro.

O caso do Programa de Alívio da Pobreza Rural do Banco Mundial no Estado da Paraíba (Cooperar PB)

A região nordeste, logo, o estado da Paraíba, sofre com eventos de ordem geoclimáticos que dificultam seu crescimento. A seca é um fator predominante que obstaculiza o crescimento dos municípios da região Nordeste. Não se trata apenas de um fenômeno climático, 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). Em virtude da intensificação desses fatores, as décadas de 1980 e 1990 foram marcadas por ações em prol da redução da pobreza na região. A desigualdade é outro fator que impacta negativamente o crescimento e o desenvolvimento da região. À proporção que reduzia o acesso de grupos desfavorecidos a 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. Os pobres passaram a ser os insolventes.

No sistema internacional, os países periféricos que passaram a depender de empréstimos do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, como forma complementar de capital destinado à ações, projetos e programas regionais de acesso a infraestrutura e outros bens políticos essenciais (Ayllon, 2006). A presença destas organizações multilaterais e agências internacionais concedendo ajuda aos países periféricos intensifica-se já nos anos 1990 e interfere diretamente no âmbito doméstico (Milani, 2014).

A eclosão de um novo paradigma de crescimento e desenvolvimento levou tanto os países em desenvolvimento quanto às Instituições Internacionais a discutir temas como gênero, educação e saúde, construindo uma nova realidade e, por sua vez, carente de interpretações. Naquele momento, o desenvolvimento como crescimento econômico passou a ser o assunto a ser debatido; e atores internacionais passaram a se tornar facilitadores e prospectores dessa nova narrativa. A práxis do Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento foi reformulada, girando em torno de uma agenda

pautada na Declaração do Milênio das Nações Unidas, a datar do ano 2000 (Muñoz, 2017).

O Banco Mundial se aproximou do Nordeste brasileiro através do lançamento de políticas públicas de cunho social e sustentável, como é o caso do *Northeast Rural Poverty Alleviation Program* (Programa de Alívio da Pobreza Rural no Nordeste). A ideia era disponibilizar programas de financiamento para o desenvolvimento de infraestrutura e assessoramento técnico aos estados do Nordeste, utilizando uma abordagem centrada na participação comunitária (Vieira, 2008). A boa governança, como também a formação de capital social, serviram de alicerce dessa conduta (Roumani; Coirolo, 2005).

Em termos específicos, a prática se deu em meados de 1974 com a criação do Programa de Desenvolvimento de Apoio de Áreas Integradas do Nordeste, denominado de POLO-NORDESTE. Ao firmar parceria com o Governo Federal, a ação consistiu em concentrar investimento em determinados polos regionais do país. Apesar de propiciar uma melhoria do setor tecnológico da região, o programa não sustentou efeitos econômicos tão eficazes, gerando uma intensificação de desigualdade e concentração de renda no país (Vieira, 2008).

Com o período de redemocratização, mudanças na execução de tais programas ocorreram. No Estado da Paraíba, o POLO-NORDESTE foi substituído em 1983 com a criação do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPPR) que, por decreto da Lei 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, 2020). 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, p. 2, 2007).

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 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. 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 36 subprojetos em 148 municípios, atingindo 26 mil famílias.

Com a possibilidade de criar uma infraestrutura básica na zona rural, o primeiro indicador 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 como 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, 2007). Os indicadores serviram para levar ações complexas de uma maneira mais simples e facilitar o atendimento às comunidades locais, colocando-os como participantes ativos durante a execução de tais atividades.

As atividades estavam a cargo da Unidade Técnica (UT) na sede do Cooperar em João Pessoa. Com a 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 funcionavam como forma de supervisionamento dessas ações (World Bank, 2007). Esse fator é comprovado para o 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. *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 PRR.

O BIRD contou com uma equipe especial para realizar visitas semestrais nas instalações do Cooperar PB⁴. Ao longo do mapeamento, foi possível observar que a maior parte das ações eram feitas em conformidade ao acordo com o organismo internacional, sob o auxílio da UT. Isso revelou que a participação do Governo do Estado da Paraíba consistiu única e exclusivamente em monitorar o repasse de dinheiro aos municípios contemplados.

Segundo Roberto Vital, ex-diretor executivo do Projeto Cooperar PB, 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 internacional, em grande maioria, tornou o processo turbulento. Isso porque seus integrantes tinham pressa para obter os resultados, ignorando a realidade local de extrema pobreza, sejam em termos econômicos ou de aparato técnico para pôr em prática ações desse porte.

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, 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 na 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).

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: fortalecimento institucional, acesso à água e redução da vulnerabilidade agroclimática, alianças produtivas e gestão, monitoramento e avaliação. Robustecer tais temáticas trata-se de respaldar a resiliência da população da zona rural, bem como do bioma da caatinga (Cooperar, 2020).

⁴ 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> >.

De acordo com o Manual de Operações (MOP) do PB Rural Sustentável outra mudança institucional ocorrerá. Para além da SEAFDS na coordenação, a Unidade de Gerenciamento do Projeto (UGP) substituirá as antigas UTs. A capacitação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), Associações Comunitárias e Organizações Produtoras continuará como uma das ações principais do programa. Dessa forma, o foco é 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.

Emancipar-se das amarras centrais por meio de ações paradiplomáticas vem se tornando uma prática recorrente no Brasil, em especial, no Nordeste brasileiro. 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. Dessa forma, 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 região⁵, termos de estruturação e amplitude de famílias contempladas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Paradiplomacia paraibana comporta um número crescente no que cerne a atividade internacional, sendo ao todo onze projetos de cooperação financeira. Posicionada em uma das regiões que possui quase metade da pobreza do Brasil, segundo os indicadores da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) do IBGE de 2020⁶, esse tipo

⁵ 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).

⁶ CÉSAR, D. (2020). 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: 12 de fev. de 2021.

de atividade passa a ser extremamente significativo para o Estado da Paraíba pois atua como forma de atenuar suas vulnerabilidades socioeconômicas prioritárias.

O Projeto Cooperar PB se enquadra em um dos melhores exemplos paradiplomáticos do estado a fim de reduzir a pobreza rural do estado. Resultando em sua renovação, o PB Rural Sustentável fornecerá um apoio técnico mais preciso e voltado para a expansão da produção rural para o mercado local. Em decorrência da pandemia Sars-CoV-2 (COVID-19), o início das atividades foi remanejado e data concreta está sob análise dos representantes do Banco Mundial e do Governo do Estado da Paraíba. Nesse momento, o contato com as comunidades está sendo feito por meio de uma ouvidoria virtual, onde as demandas são enviadas. Segundo Omar Gama, atual diretor do Cooperar PB, visitas presenciais estão sendo realizadas facultativamente em localidades quilombolas e indígenas da Paraíba, através da realização de reuniões extraordinárias com os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS)⁷.

Apesar disso, verifica-se que a deficiência institucional do estado implica em uma complicação para o entendimento de suas capacidades paradiplomáticas (potencialidades e fraquezas). O fato de as ações internacionais serem executadas por diversos órgãos estaduais exige do pesquisador clareza sobre os marcos referenciais para se observar a Paradiplomacia. Nesse caso, é preciso olhar para o caso da Paraíba como um ambiente periférico, sem suporte técnico, que se apoia nos interesses de seus gestores de estado para consolidar projetos internacionais, seja no caso do ex-governador Ricardo Coutinho, ou de servidores públicos como Roberto Vital e Marcos Procópio. A falta de interesse em operacionalizar tal prática faz com que o cenário internacional do estado seja fragmentado e sem perspectiva de melhora.

Sem a legalização de um marco jurídico da Paradiplomacia no Brasil, a prática continuará ficar a cargo das vontades dos atores domésticos. Para estes últimos, projetar-se internacionalmente de maneira pragmática significa mirar em pontos para além do desenvolvimento social, cultural e econômico de determinada localidade, mas em bons resultados nas futuras eleições e prestígio internacional. Ao passo que governadores se tornam protagonistas na condução da política externa brasileira, instâncias do Governo Central como o Ministério das Relações Exteriores tem demonstrado desinteresse em

⁷ GOVERNO DA PARAÍBA. (2020). Efeitos da Pandemia: Cooperar dispensa assinaturas de beneficiários em formulário de apresentação das demandas. Disponível em: <<https://cooperar.pb.gov.br/noticias/efeitos-da-pandemia-cooperar-dispensa-assinaturas-de-beneficiarios-em-em-formulario-de-apresentacao-das-demandas>> Acesso em: 20 de dez. de 2020.

fomentar a prática. Nesse momento, a guinada descentralizadora no país se choca com o crivo da Constituição Federal de 1988. Em um mundo onde ações paradiplomáticas são legitimadas em países como, Argentina, Canadá, Espanha e Alemanha, urge também a necessidade de institucionalização no Brasil.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo 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, Fevereiro, pp. 5-10, 2006.

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

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

APRÍGIO, André E. R. de S. A paradiplomacia e a atuação internacional dos governos subnacionais. 150f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Escola de Economia e Gestão: Universidade do Minho, Portugal, 2015.

ARAÚJO, Tatiana. B.; SANTOS, Valdeci M. Desigualdades regionais e nordeste em formação econômica do Brasil. In: ARAÚJO, T. P.; VIANNA, S. T. W.; MACAMBIRA, J (Orgs.). 50 anos de Formação Econômica do Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2009.

AYLLON, Bruno. 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.

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

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

BUENO, Ironildes. Paradiplomacia contemporânea: trajetórias e tendências da atuação internacional dos governos estaduais do Brasil e EUA. 350f. Tese (Doutorado em

Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais: Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

BRASIL Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

CAMPOS, José N. B.; STUDART, Ticiania 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.

CERVO, Amado. L.; BUENO, Celso. História da política exterior do Brasil. 3ª ed. Brasília: Editora UnB, 2002.

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

CONARGO PRIETO. Noé. 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.

COOPERAR PB. 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 2020.

COOPERAR PB. Comunicado do Projeto Cooperar à População Paraibana, 2020. Disponível em: < <https://cooperar.pb.gov.br/arquivos/nota-comunicado-as-entidades-cooperar-covid-15-junho.pdf> >. Acesso em: 5 de julho de 2020.

COOPERAR PB. PB Rural Sustentável, 2019. Disponível em: < <https://cooperar.pb.gov.br/pb-rural-sustentavel> >. Acesso em: 28 de junho de 2020.

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

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

DUCHACEK. Ivo D. "Multicommunal and bicomunal polities and their international relations". In: DUCHACEK. Ivo D et al. (eds.). Perforated sovereignties and international relations: transsovereign contacts of subnational governments. Connecticut: Greenwood Press, 2005.

FELIU, Pedro.; KATO Mariana.; REINER, Garry. Mercado de Trabalho e Relações Internacionais no Brasil: um estudo exploratório. Meridiano 47 - Journal of Global Studies, 14(135), 10–18, 2017.

FRÓIO, Liliana. R. Paradiplomacia e o impacto da alternância de governos na atuação subnacional dos Estados brasileiros. 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, 2015.

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

GOMES FILHO, Francisco. A paradiplomacia subnacional no Brasil: uma análise da política de atuação internacional dos governos estaduais fronteiriços da Amazônia. 276f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional) - IREL/UNB, Brasília, 2011.

GONÇALVES, Hugo F.; ARAÚJO, José B. Evolução histórica e o quadro socioeconômico do Nordeste brasileiro nos anos 2000. In: COLÓQUIO - Revista do Desenvolvimento Regional. Faccat. Taquara/RS. v. 12, n. 1, jan./jun, 2015.

GOVERNO DA PARAÍBA. João Azevêdo lança Programa Paraíba Rural Sustentável e beneficia 45 famílias, 2019. Disponível em: < <https://paraiba.pb.gov.br/noticias/joao-azevedo-lwanca-programa-paraiba-rural-sustentavel-e-beneficia-45-mil-familias> >. Acesso em: 15 de agosto de 2019.

GOVERNO DA PARAÍBA. Governo da Paraíba assegura início da implementação de projetos do PB Rural Sustentável para 2020, 2020. Disponível em: < <https://paraiba.pb.gov.br/noticias/governo-da-paraiba-assegura-inicio-da-implementacao-de-projetos-do-pb-rural-sustentavel-para-2020> >. Acesso em: 30 de junho de 2020.

HAFTECK, Pierre. An Introduction to decentralized cooperation: definitions, origins and conceptual mapping in Public Admin. Dev. 23, 333-345, 2003.

HOCKING, Brian. Patrolling the 'Frontier': Globalization, Localization and the 'Actorness' of Non-Central Governments. In: ALDECOA, Francisco.; KEATING, Michael (Ed.). Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments. Routledge, 1999.

JESUS, Diego 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.

KEATING, Michael. 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.

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

KEOHANE, Robert O.; NYE JR, Joseph S. Poder e Interdependencia: La política mundial em transición. Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

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

LESSA, Antônio C. O ensino das Relações Internacionais no Brasil. In: org. José Flávio S. Saraiva; Amado Cervo). O crescimento das relações internacionais no Brasil. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), págs. 51-108, 2005.

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

LINHARES, Paulo de T.; CUNHA, Alexandre dos S.; FERREIRA, Ana 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.

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

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

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

MENEGHETTI NETO, Antônio. Rede de cidades: o caso da rede mercocidades. 286f. Tese (Doutorado em História) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

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

MIKLOS, Mariana 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, Carlos. Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento. (Org.): André de Mello e Souza, Brasília, 2014.

MIYAMOTO, Shiguenoli. O ensino das relações internacionais no Brasil: problemas e perspectivas. Revista Sociologia Política, nº 20, pp. 103-114, 2003.

MORGENTHAU, Hans. Política entre las naciones. La lucha por el poder y por la paz. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1985.

MUÑOZ, Enara 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.

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

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

ROMERO, Maria H. Una Aproximación Contextual y Conceptual a la Cooperación Descentralizada. In: Víctor Godínez y María del Huerto Romero (Eds.), Tejiendo lazos entre territorios. La cooperación des centralizada local Unión Europea - América Latina. Valparaíso, Comisión Europea, 2004.

ROUMANI, Anna.; COIROLO, Luis. Brazil innovation increases land access and incomes of poor rural families. Em Breve, nº 70, 2005.

SALOMÓN; Mônica.; NUNES, Carmen. 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.

SANTOS, Christiany K. S. dos; LEITE, Alexandre C. C.; COSTA, Saulo F. Paradiplomacia: Atuação do Nordeste Brasileiro na Rede Mercocidades. In. Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, vol. 4, nº 2, 2019.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. Tradução de Laura Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SIQUEIRA, João 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. 127f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Pós Graduação e Pesquisa, 2012.

SOARES, Márcia M.; MACHADO, José A. Federalismo e políticas públicas. Brasília: Enap, 2018.

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

TAVARES, Rodrigo. As Relações Internacionais do Estado de São Paulo. In. MARCOVICH, J.; DALLARI, P. B. A., (orgs). Relações Internacionais de âmbito subnacional: a experiência dos Estados e Municípios do Brasil. São Paulo: Instituto de Relações Internacionais/USP, 2014.

TAVARES, Rodrigo. Paradiplomacy: Cities and States as Global Players. New York. Oxford University Press, 2016.

VIEIRA, Flávio L. R. O Banco Mundial e o combate à pobreza no Nordeste: o caso da Paraíba, 2008.

VIGEVANI, Tullo. 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, Tullo.; CEPALUNI, Gabriel. “A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação”. *Contexto Internacional*. 29 (2): 273-335, 2007.

YAHN Filho, Armando. G. *Relações Internacionais e Atores Subnacionais: um estudo da inserção internacional da região metropolitana de Campinas*. 258f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

WORLD BANK. Implementation completion and results report (IBRD-42510) for Rural Poverty Alleviation Project, 2007. Disponível em: <<http://documents1.worldbank.org/curated/en/700801468005680476/pdf/ICR4320BR.pdf>>. Acesso em: 28 de maio de 2020.