

## **A paradiplomacia como modelo alternativo de Políticas Públicas: o caso da cooperação entre Guarulhos, Seine-Saint-Denis, Maputo e Matola na área de resíduos sólidos (2011) e o caso do Estado de São Paulo na compra de vacinas da COVID-19 (2020-2022).**

*Paradiplomacy as an alternative model for public policies: the case of cooperation between Guarulhos, Seine-Saint-Denis, Maputo and Matola in the area of solid waste (2011) and the case of the State of São Paulo in the purchase of vaccines for COVID-19 (2020-2022).*

*La paradiplomacia como modelo alternativo de políticas públicas: el caso de la cooperación entre Guarulhos, Seine-Saint-Denis, Maputo y Matola en el área de residuos sólidos (2011) y el caso del Estado de São Paulo en la compra de vacunas para COVID-19 (2020-2022).*

### **Rodrigo Kuester Pereira**

Aluno de Mestrado, UNINOVE, Brasil  
kuester.rodrigo@uni9.edu.br

### **Cristiano Capellani Quaresma**

Professor Doutor, UNINOVE, Brasil.  
quaresmacc@uni9.pro.br

### **Alessandra Cristina Guedes Pellini**

Professora Doutora, UNINOVE, Brasil.  
alessandra.pellini@uni9.pro.br

## RESUMO

A conjuntura político-social ascendida pela pandemia do novo coronavírus expôs a vulnerabilidade de grande parcela da população brasileira, bem como destacou a importância de políticas alternativas aos modelos tradicionais, sobretudo por meio da internacionalização de políticas públicas realizadas pelos entes subnacionais, prática reconhecida pela literatura especializada como paradiplomacia. Dada a relevância do tema, são necessários estudos que, a partir de análises de casos reais, permitam entender a importância da atividade paradiplomática nas políticas públicas atuais. Nesse sentido, o presente artigo descreve dois casos, a saber, a cooperação entre Guarulhos, Seine-Saint-Denis, Maputo e Matola (2011), no âmbito do Edital Franco-Brasileiro de Cooperação Descentralizada e Trilateral em Benefício ao Haiti e Países Africanos, e o caso da atuação do Governo do Estado de São Paulo na compra e na produção de vacinas por uma via internacional (2020-2022). Para tanto, este trabalho, em relação ao seu objetivo, se caracteriza como uma pesquisa exploratória, de cunho qualitativo e baseada em levantamento bibliográfico e análise documental. Os resultados permitem destacar impactos positivos da compra de vacinas realizada por meio da paradiplomacia no Estado de São Paulo, e dos esforços transnacionais para a melhoria da Gestão de Resíduos Sólidos nas cidades moçambicanas de Maputo e Matola.

**PALAVRAS-CHAVE:** Covid-19. Resíduos Sólidos. Paradiplomacia.

## ABSTRACT

*The political-social situation raised by the new coronavirus pandemic exposed the vulnerability of a large part of the Brazilian population, as well as highlighted the importance of alternative policies to traditional models, especially through the internationalization of public policies carried out by subnational entities, a practice recognized by the literature. specialized as paradiplomacy. Given the relevance of the topic, studies are needed that, based on the analysis of real cases, allow us to understand the importance of paradiplomatic activity in current public policies. In this sense, this article describes two cases, namely, the cooperation between Guarulhos, Seine-Saint-Denis, Maputo and Matola (2011), within the scope of the Franco-Brazilian Public Notice for Decentralized and Trilateral Cooperation in Benefit to Haiti and African Countries, and the case of the role of the Government of the State of São Paulo in the purchase and production of vaccines through an international route (2020-2022). Therefore, this work, in relation to its objective, is characterized as an exploratory research, of a qualitative nature and based on bibliographic survey and document analysis. The results allow us to highlight the positive impacts of the purchase of vaccines carried out through paradiplomacy in the State of São Paulo, and of transnational efforts to improve Solid Waste Management in the Mozambican cities of Maputo and Matola.*

**KEY WORDS:** Covid-19. Solid Waste. Paradiplomacy.

## RESUMEN

*La situación político-social suscitada por la pandemia del nuevo coronavirus expuso la vulnerabilidad de gran parte de la población brasileña, así como destacó la importancia de políticas alternativas a los modelos tradicionales, especialmente a través de la internacionalización de las políticas públicas realizadas por entidades subnacionales, una práctica reconocida por la literatura especializada como paradiplomacia. Dada la relevancia del tema, se requieren estudios que, a partir del análisis de casos reales, permitan comprender la importancia de la actividad paradiplomática en las políticas públicas actuales. En ese sentido, este artículo describe dos casos, a saber, la cooperación entre Guarulhos, Seine-Saint-Denis, Maputo y Matola (2011), en el ámbito del Aviso Público Franco-Brasileño para la Cooperación Descentralizada y Trilateral en Beneficio de Haití y Países Africanos, y el caso del papel del Gobierno del Estado de São Paulo en la compra y producción de vacunas por vía internacional (2020-2022). Por tanto, este trabajo, en relación con su objetivo, se caracteriza por ser una investigación exploratoria, de carácter cualitativo y basada en el levantamiento bibliográfico y análisis documental. Los resultados permiten destacar los impactos positivos de la compra de vacunas realizada a través de la paradiplomacia en el Estado de São Paulo, y de los esfuerzos transnacionales para mejorar la Gestión de Resíduos Sólidos en las ciudades mozambiqueñas de Maputo y Matola.*

**PALABRAS CLAVE:** Covid-19. Resíduos Sólidos. Paradiplomacia.

## 1 INTRODUÇÃO

A conjuntura ascendida pela pandemia do novo coronavírus trouxe à tona questões importantes relacionadas à interação entre os componentes do espaço geográfico com a Covid-19. Nesse sentido, cidadãos em situação de vulnerabilidade estão mais expostos às consequências negativas da doença e, conseqüentemente, aos riscos e complicações advindos da exposição ao vírus. Como analisado por Fallah-Aliabad et al. (2022), esses indivíduos possuem grandes dificuldades no acesso a estabelecimentos de saúde e medidas preventivas contra a Covid-19 – a exemplo do lockdown -, como também, estão mais expostos a ambientes lotados e poluídos, fatores que intensificam o risco de infecção e transmissão da doença na comunidade.

Dessa forma, em um cenário pós-pandêmico, é indispensável que o passado seja revisitado para que sejam identificados os principais problemas existentes, as medidas de superação e adaptabilidade, sobretudo políticas, com vias à construção de cidades mais resilientes e sustentáveis. Nessa seara, ao longo da crise sanitária imposta pelo novo coronavírus, foi possível observar modelos alternativos de políticas públicas com o propósito de atenuar diretamente a exposição de populações em situação de vulnerabilidade à enfermidade.

Uma maneira não convencional de lidar com os problemas advindos da pandemia diz respeito à forma como cidades e estados federados buscaram saídas para resolver seus problemas locais, sobretudo por meio da internacionalização de algumas práticas realizadas por tais governos descentralizados. Tal atividade é reconhecida no âmbito das Ciências Políticas e das Relações Internacionais como paradiplomacia. Em outras palavras, o termo pode ser definido como o engajamento de governos subnacionais nas Relações Internacionais, “por meio de contatos formais e informais, permanentes ou provisórios, com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos, políticos ou de outra dimensão externa ao alcance de sua competência constitucional” (CORNAGO PIETRO, 2004, p. 251).

Nesse sentido, um exemplo de atividade paradiplomática diz respeito às ações realizadas pelo Governo do Estado de São Paulo em relação à compra e à produção de vacinas para o combate à pandemia da Covid-19 (2020-2022), por meio de um acordo firmado entre o Instituto Butantan e a biofarmacêutica chinesa Sinovac Life Science. A morosidade por parte do Governo Federal na obtenção de vacinas para a população, e a própria personalidade empreendedora em âmbito internacional por parte do Governador Paulista, impulsionaram a atividade paradiplomática do Estado de São Paulo, o qual buscou soluções, por meio de relações externas, para minimizar os riscos de disseminação da Covid-19 e de desenvolvimento de quadros graves da doença que, naquele momento, já havia ceifado a vida de milhões de pessoas no mundo.

Entretanto, as atividades internacionais dos entes subnacionais não se originam somente a partir de situações de conflito com o Governo Central, ou da ausência do Estado em determinado tema. Como observado por Soldatos (1990) e Hocking (2004), a paradiplomacia também se estabelece por meio de agendas cooperativas, coordenadas ou conjugadas com a esfera central. A cooperação descentralizada na área de resíduos sólidos entre os municípios

de Guarulhos (Brasil), Maputo (Moçambique), Matola (Moçambique) e o departamento de Seine-Saint-Denis (França) é um exemplo de atividade paradiplomática advinda da parceria entre os Governos Federais do Brasil e da França para a realização de um projeto de cooperação descentralizada em benefício às autoridades locais do Haiti e de países africanos.

Assim, levando em consideração a paradiplomacia e a sua interface com as Políticas Públicas, este trabalho buscou analisar casos em que as práticas paradiplomáticas, tanto por iniciativa dos entes subnacionais, quanto fomentadas pelo Governo Central, foram utilizadas como modelo alternativo para a resolução de problemas de âmbito interno e local. Dessa forma, o objetivo principal deste trabalho buscou contemplar a seguinte pergunta de pesquisa: como a paradiplomacia pode ser utilizada como modelo alternativo de políticas públicas para a resolução de problemas a nível local? Para tanto, os já mencionados casos de São Paulo e da cooperação descentralizada entre Guarulhos, Seine-Saint-Denis, Maputo e Matola foram observados com a finalidade de se contemplar o objetivo principal, bem como, o questionamento proposto.

No que concerne à relevância da pesquisa, observa-se que, atualmente, frente ao desafio imposto pela pandemia de COVID-19, as atividades internacionais exercidas pelos governos locais vêm tomando lugar importante nesta discussão. Assim, em um primeiro momento, a relevância deste trabalho se alicerça sobre a atualidade do assunto e o momento efervescente em que a atividade paradiplomática se encontra no presente.

Em um segundo momento, ao ser levado em consideração o *World Urbanization Prospects* (2018), elaborado pela Organização das Nações Unidas (ONU), aproximadamente 68% da população mundial estará localizada em espaços urbanos em 2050. O continente africano, por sua vez, é um dos que irá liderar esse aumento exponencial das vidas concentradas em cidades. Em conjunto com a Ásia, estima-se que esse crescimento seja próximo de 90%. Tvedten e Candiracci (2018) estendem a questão à área metropolitana formada por Maputo e Matola, região na qual, sob a perspectiva dos autores, é uma das que mais demonstraram crescimento no continente africano (TVEDTEN; CANDIRACCI, 2018).

Por consequência, a rápida guinada ao urbanismo sem um planejamento adequado pode trazer resultados indesejados, principalmente no que tange ao aumento das vulnerabilidades nesses espaços. Sendo assim, justifica-se a escolha do estudo de caso referente à cooperação observada, que retrata a tentativa dos Estados nacionais brasileiro e francês, em concomitância com Guarulhos e Seine-Saint-Denis, de mitigar as vulnerabilidades socioambientais no nível local e qualificar políticas já existentes no âmbito das cidades moçambicanas, na questão relacionada aos Resíduos Sólidos.

Por fim, a paradiplomacia se insere em um espaço no qual os governos subnacionais buscam novas maneiras para lidar com seus problemas locais, sobretudo aqueles que estão além das suas competências constitucionais no ordenamento jurídico interno. Sendo assim, o estudo de tal fenômeno traz à tona novos modelos de governança que contribuiriam tanto para a construção de cidades sustentáveis quanto para a consolidação da importância de novos atores locais para a resolução de problemas ligados ao planejamento urbano e ao desenvolvimento regional.

## 2 REFERÊNCIAL TEÓRICO

Sob uma perspectiva histórica, o estudo das Relações Internacionais tem se concentrado na análise das dinâmicas dos Estados nacionais, no que se refere aos padrões de interação com o Sistema Internacional e com o mundo político. Contudo, nas últimas décadas, a disciplina tem buscado entender a mudança deste cenário, concentrando-se na perspectiva de insurgência de uma sociedade global, na qual as preocupações transcendem os interesses dos Estados, e caminham em direção à inclusão de novos atores relevantes no Sistema Internacional, tais como as organizações intergovernamentais, corporações transnacionais, organizações não governamentais (ONGs) e novas espécies de redes (BARNETT; SIKKINK, 2008).

Essa discussão versa sobre a soberania dos Estados e seus novos desafios mediante o advento da globalização. Nesse sentido, André Lecours (2009) expõe que a regionalização, bem como a própria globalização, são forças propulsoras do mundo moderno que modelaram a agenda política global, econômica e cultural dos países. Deste modo, a imutável prioridade que se punha em prática até então, no que diz respeito aos governos nacionais serem os únicos atores centrais nas Relações Internacionais, tem sido seriamente impugnada nas últimas décadas por diferentes recém-chegados (KUZNETSOV, 2015).

Nesse sentido, Rosenau e Czempiel (2000) expuseram que a globalização ultrapassou as questões que definem os conceitos de local, nacional e global, bem como de outros temas ligados à esfera internacional e doméstica, destacando que é de total relevância “que a teoria das Relações Internacionais desenvolva-se e passe a explicar novas noções de territorialidade, porosidade das fronteiras, o papel das organizações transnacionais e das mudanças de autoridades nacionais para transnacionais” (ROSENAU, 1997 apud SARFATI, 2011, p. 319). Na mesma linha, os autores ainda afirmam que o Sistema Internacional está passando por um momento de bifurcação, haja vista que o modelo estadocêntrico se depara com um mundo multicêntrico, no qual os Estados nacionais já não gozam do exercício total de sua soberania, principalmente em assuntos concernentes à administração dos mercados de capitais, meio ambiente, dentre outras temáticas (ROSENAU; CZEMPIEL, 2000).

Advinda deste cenário, e levando em consideração a literatura especializada, a atividade externa dos governos subnacionais<sup>1</sup> - ou mais comumente identificada como paradiplomacia - pode ser considerada como fenômeno da sociedade atual e do mundo globalizado. Para Tavares (2014, p.12), a atuação dos atores subnacionais neste cenário abrange uma série de ações de caráter internacional, realizadas por governos que não possuem centralidade, sendo essa nova dimensão das Relações Internacionais “o resultado natural de duas forças motrizes: a globalização veloz e a tendência de descentralização do poder público” (TAVARES, 2014, p.12).

---

<sup>1</sup> De acordo com Junqueira (2017, p.43), os entes subnacionais podem ser compreendidos por “cidades, municípios, estados federados, províncias, departamentos, regiões, cantões, condados, conselhos distritais, comunidades autônomas, lãnder, oblasts e quaisquer outros entes políticos circunscritos ao crivo jurídico dos Estados” (Junqueira, 2017, p. 43).

Kuznetsov (2015), nessa linha, trouxe à tona uma quantidade diversificada de expressões que a produção científica passou a utilizar para descrever tais atividades ao longo dos anos<sup>2</sup>. Contudo, Prado (2018, p. 156) identificou que, mesmo havendo imprecisão sobre qual poderia ser a melhor terminologia para descrever a diplomacia subnacional, o termo “paradiplomacia” ainda se caracteriza como a principal referência em meio ao tema para autores importantes localizados tanto no Brasil “(LESSA, 2002; NUNES, 2005; VIGEVANI, 2007; SALOMÓN; NUNES, 2007; MIKLOS, 2010; FILHO; VAZ, 2008; MILANI; RIBEIRO, 2011) quanto no exterior (ALDECOA; KEATING 1999; PAQUIN; LACHAPELLE, 2005; LECOURS, 2002)”.

Embora a discussão conceitual sobre o termo ainda seja um grande entrave para a solidificação do campo de pesquisa<sup>3</sup>, Ribeiro (2009, p.33) identifica que “o neologismo paradiplomacia surge na literatura científica nos anos 1980, servindo para descrever as atividades internacionais dos Estados federados canadenses e americanos no contexto da globalização”. De modo complementar, Zabala (2000) acrescenta que “o prefixo “para” designaria, além de algo paralelo, algo associado a uma capacidade acessória ou subsidiária, referindo-se à atuação “diplomática” dos governos subnacionais”.

Originalmente, o termo foi introduzido à literatura especializada por Panayotis Soldatos (1990), ao utilizar a terminologia para referir-se às atividades internacionais de tais entes (Maia e Saraiva, 2012). Todavia, há registros anteriores que se propuseram a teorizar as ações internacionais para além das praticadas pelo governo central, como o que fora observado por Kuznetsov (2015), ao indicar que Rohan Butler (1961) já havia utilizado o termo para caracterizar as atividades não oficiais ou secretas que poderiam ocorrer às sombras da diplomacia oficial. Além deste, Duchacek (1984) também se propôs a caracterizar o envolvimento dos atores subnacionais em ambiente externo, ao cunhar o termo “*microdiplomacy*” para tal finalidade.

Ainda no contexto da insurgência do termo, John Kincaid (1990) desenvolveu a ideia de que a diplomacia constituinte – nomenclatura adotada pelo autor para classificar as atividades diplomáticas dos entes subnacionais - poderia seguir em uma linha cooperativa com o Estado, mas também, se expressar de forma conflituosa com este último. Isso porque, se de um lado tem-se a natureza econômica destas atividades, que poderia ser benéfica à nação e às suas regiões, por outro, nota-se o potencial de conflito dessas incursões, principalmente por governos que representam nações distintas, ou aspiram se retirar da união.

Contribuindo para o debate, Duchacek (1990) aprofundou-se nos estudos deste processo de desarmonia entre os entes subnacionais e o governo central, trazendo à tona o conceito de “protodiplomacia” e o caráter separatista destes governos. Ainda em meio à discussão, Stéphane Paquin (2004) identifica um estágio intermediário entre as atividades paradiplomáticas clássicas - voltadas ao comércio -, e o conceito observado por Duchacek. Tal definição, se expressa na forma da paradiplomacia identitária, a qual é exemplificada no Quadro 1.

---

<sup>2</sup> “Diplomacia constituinte (KINCAID, 1990), diplomacia regional (KEATING, 1998), diplomacia sub-estatal (CORNAGO, 2004), microdiplomacia (DUCHACEK, 1984), diplomacia multicamadas (HOCKING, 2006), diplomacia catalítica (HOCKING, 2006), protodiplomacia (AGUIRRE, 1999), pós-diplomacia (KUZNETSOV, 2015), entre outras” (KUZNETSOV, 2015, p. 25, tradução nossa).

<sup>3</sup> Ver mais em: PRADO, Débora Figueiredo Mendonça do. A atuação internacional dos governos subnacionais: construções conceituais, limites e contribuições para o caso brasileiro. In. Rev. Carta Internacional, vol. 13, n.º 3, 2018, p. 157.

*Periódico Técnico e Científico*

# Cidades Verdes

ISSN eletrônico 2317-8604, volume 11, número 29, 2023

Quadro 1 - Conceitos atribuídos às atividades internacionais dos entes subnacionais

Conceito	Paradiplomacia	Paradiplomacia Identitária	Protodiplomacia
Definição	Envolvimento direto e, em vários casos, autônomo em atividades de relações externas.	O objetivo fundamental da paradiplomacia identitária é construir e reforçar a identidade nacional de um estado não soberano por meio da realização de ações internacionais no exterior.	Buscar no exterior apoio para a independência.
Atividades	Promoção de exportação, atração de investimentos estrangeiros diretos, educação, meio ambiente, energia, ciência e tecnologia, segurança etc.	Além das atividades paradiplomáticas, ações internacionais para promover a distinção do "nacional" das unidades subnacionais minoritárias. Por exemplo, estratégias internacionais para promover a distinção cultural e a marca destes entes no exterior, reuniões bilaterais com líderes de estados soberanos estrangeiros etc.	Além das atividades paradiplomáticas e das atividades paradiplomáticas de identidade, engloba ações internacionais para garantir o reconhecimento internacional da independência nacional. Por exemplo, a ação de Quebec em relação à França em 1980 e 1995.

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Paquin (2004, tradução nossa)

Em linhas gerais, embora ainda falte uma maior consolidação de novas definições e discussões sobre sua abrangência, a atividade paradiplomática tem sido relacionada ao engajamento de governos subnacionais nas Relações Internacionais, “por meio de contatos formais e ou informais, permanentes ou provisórios, com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos, políticos ou de outra dimensão externa ao alcance de sua competência constitucional” (CORNAGO PIETRO, 2004, p. 251). Da mesma forma, Lecours (2002; 2008) observa que a busca por novos mercados, bem como pela atração de investimentos, são características importantes no que diz respeito às motivações que levariam os governos subnacionais a se lançarem aos assuntos externos. Essa, portanto, se traduz em apenas uma das dimensões da paradiplomacia proposta pelo autor, o qual ainda identifica outros dois tipos de diplomacia sub-estatal, que já foram estudados por Duchacek (1990) e Paquin (2004), ao observarem o viés identitário e protodiplomático da paradiplomacia.

Além disso, Keating (1998), buscando caracterizar as atividades internacionais dos entes subnacionais, destaca que estes movimentos, de modo geral, não possuem origem ideológica e nem critérios bem definidos. Ao contrário do Estado nacional, que carrega consigo

a necessidade de estabelecer e de planejar sua própria política externa, os atores subnacionais se inserem no âmbito internacional por razões pragmáticas e com pouca linearidade.

De modo complementar, Vigevani (2005) identifica que as estratégias de *stop and go* são prevalentes nessa conjuntura. Segundo o autor, a inserção internacional dos entes subnacionais adota tal característica porque é dependente do grau de “empreendedorismo” dos governantes locais, que, hora ou outra, se inserem em âmbito internacional por motivos práticos. Nesse sentido, o ativismo desses burocratas acabaria se tornando um termômetro para a atividade paradiplomática, que se aquece (*go*) e se resfria (*stop*) de acordo com suas ações e diretrizes.

O fortalecimento do fenômeno da globalização, sobretudo no início dos anos 1990, fora de suma importância para impulsionar este empreendedorismo e para a calcificação dos entes subnacionais quanto à sua internacionalização, principalmente no que se observaria mais tarde, ao longo dos anos 2000. Nesse ínterim, o aumento da inserção destes atores em âmbito externo fora suficiente para provocar resultados expressivos e perspectivas a longo prazo. Nota-se, sobretudo a emergência das cidades sul-americanas neste processo, inclusive, brasileiras, que se engajavam em novas políticas para lidarem com a complexidade de seus novos problemas. Tal afirmação pode ser ratificada pela criação da Rede Mercocidades, quando “nessa ocasião, as cidades capitais do Cone Sul assinaram a Declaração de Assunção, na qual expressavam a vontade de criar uma rede de Cidades do Mercosul” (MERCOCIDADES, 2021, n.p.).

Nesta seara, ao realizar um estudo comparativo, tendo como pano de fundo as cidades pertencentes à Europa e América do Norte, Soldatos (1990) versou sobre as formas de internacionalização dos municípios, os quais acabam por desenvolver características passivas e ativas quanto à sua atuação internacional (RIBEIRO, 2009). Como parte da tipologia proposta por Soldatos (1990), surgem desta discussão os conceitos inerentes à “cidade-espço” e “cidade-ator”, com o objetivo de expressar o caráter passivo e ativo desses entes subnacionais, respectivamente. O Quadro 2 esquematiza tais diferenças entre os termos propostos e auxilia no esclarecimento do debate.

Quadro 2 - Características da internacionalização passiva e ativa das cidades

Características	Internacionalização	
	Passiva	Ativa
	Cidade-espço	Cidade-ator
Recebe fatores de produção do estrangeiro, bem como fluxos de comércio internacional.	•	•
Hospeda instituições estrangeiras / internacionais.	•	•
Acolhe regularmente encontros e atividades diversas internacionais	•	•
Oferece serviços de suporte às atividades socioeconômicas internacionais-chave.		•
Sedia organismos “internacionais-chave” e grandes firmas estrangeiras.		•
Recebe elites dirigentes de todo o mundo.		•
Participa de grandes redes internacionais de alta tecnologia e de serviços de ponta.		•
Planeja e traça a estratégia de sua trajetória internacional.		•
Exporta fatores de produção.		•
Apresenta presença, no estrangeiro, de suas instituições econômicas, sociais, científicas e culturais.		•
Participa de redes internacionais de cidades ou de instituições de cidades, celebrando acordos internacionais.		•
Possui uma população de diversificada composição étnica.		•

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Soldatos (1990, apud RIBEIRO, 2009, p.49)

Ribeiro (2009) afirmou que as cidades-espço, embora envoltas por forças e fluxo internacionais, acabam voltando suas ações para o âmbito regional, não abrangendo, portanto, instituições e serviços de caráter estratégicos, tais como empresas e organismos internacionais. “Frente a tais características, a cidade-espço demonstra um caráter subalterno, imposto e frágil do seu desenvolvimento internacional” (RIBEIRO, 2009, p.48). Por outro lado, as cidades-ator, no que tange às suas atividades internacionais, demonstram ampla interação com as questões externas, como por exemplo:

[...] suporte às atividades-chave de cunho econômico-internacional, grandes escritórios internacionais de advocacia, firmas de auditoria e escritórios de arbitragem internacionais, instituições financeiras e bancárias de grande porte, possuindo ainda uma potente e sofisticada infraestrutura de transporte e telecomunicações, entre outras. Ela recebe, também, elites dirigentes de todo o mundo e, de modo sistemático, é sede de encontros e diversos tipos de atividades internacionais. Além disso, uma cidade-ator sedia grandes organizações estrangeiras, firmas, instituições científicas e organismos internacionais-chave, incluindo representações diplomáticas, consulados, representações comerciais e turísticas, além de ONGs (RIBEIRO, 2009, p. 49).

É importante ressaltar, todavia, que as atividades paradiplomáticas, sendo pelo viés municipal observado por Soldatos (1990), ou por meio de qualquer outro ente subnacional circunscrito ao crivo de um Estado, podem se expressar de maneiras e formas diferentes. Kuznetsov (2015), com o propósito de criar um *framework* teórico para tipificar as diversas expressões que circundam a paradiplomacia, estabeleceu 11 dimensões pelas quais estas atividades podem ser definidas.

Quadro 3 - As onze (11) dimensões da paradiplomacia, segundo Kuznetsov (2015)

DIMENSÕES	DEFINIÇÃO
Constitucional	Os pesquisadores deste tipo de paradiplomacia são orientados a estudar o fenômeno sob o ponto de vista da perícia jurídica. Neste caso, observam-se as constituições nacionais e outros atos jurídicos com a finalidade de identificar as competências inerentes aos atores subnacionais e suas atividades externas.
Federalista / Relações Intergovernamentais	Os pesquisadores desta abordagem têm como foco principal entender as atividades regionais em arenas internacionais como uma variável significativa para o desenvolvimento do sistema federativo e das relações intergovernamentais.
Nacionalista	Os estudiosos da paradiplomacia a percebem como um fator importante para entender as aspirações nacionalistas em nível local, multinacional e em países multilíngues.
Relações Internacionais	Esta dimensão representa o trabalho de cientistas sociais que enxergam a paradiplomacia sob uma perspectiva ampla da grande mudança que ocorreu nas Relações Internacionais nas últimas décadas, quando governos subnacionais e outros recém-chegados, como as Organizações não Governamentais (ONGs) e as Empresas transnacionais (MNCs) interromperam o monopólio dos governos nacionais como os únicos tomadores de decisão na arena internacional.
Estudos Fronteiriços	Neste tipo de dimensão da paradiplomacia, foram observadas as transformações políticas, econômicas e sociais que desafiam as rígidas fronteiras geográficas e seus estudos de casos.
Globalização	Nesta categoria podem ser incluídos trabalhos nos quais a paradiplomacia é analisada como uma manifestação ilustrativa de duas forças: regionalização e globalização.
Segurança / Geopolítica	Nesta dimensão, os pesquisadores observam essencialmente as consequências causadas pelas interações internacionais dos governos subnacionais para a esfera da segurança e da geopolítica.

Economia Global	Os estudiosos desta dimensão paradiplomática examinam a paradiplomacia sob o prisma do desenvolvimento da economia global contemporânea e do comércio mundial.
Meio Ambiente	Os estudos ambientais estão entre os campos mais populares das Ciências Políticas moderna. Portanto, não é nenhuma surpresa que o âmbito acadêmico da paradiplomacia também possua sua própria perspectiva ecológica. Essas pesquisas focam, majoritariamente, no impacto causado pelas atividades subnacionais nos regimes e padrões internacionais do meio ambiente.
Diplomacia	Os estudos se concentram na questão relacionada a como a nova diplomacia subnacional pode afetar o clássico domínio do governo central no que se refere à diplomacia, além das consequências que a descentralização desta diplomacia pode causar.
Separatista	O problema chamado de "Estados não reconhecidos", que foi especialmente atualizado após o colapso das federações comunistas (Iugoslávia e URSS), trouxe para o âmbito da paradiplomacia novos e importantes estudos de dimensão separatista. A luta destes Estados e a busca por reconhecimento internacional dos governos subnacionais ( <i>de-facto states</i> ), como Kosovo, Abecásia, e Ossétia do Sul, alimentou mais pesquisas sobre as oportunidades e os limites da paradiplomacia.

Fonte: elaborada pelo autor, com base em Kuznetsov (2015, pp. 50-51, tradução nossa)

Como pôde ser observado nas dimensões das atividades paradiplomáticas propostas por Kuznetsov, a esfera constitucional é um campo de estudo que vem sendo analisado pelos autores que trabalham com o tema, haja vista que é fundamental para que se possa olhar a paradiplomacia por um ponto de vista jurídico e legal. Dessa maneira, como as atividades internacionais dos entes subnacionais estão submetidas diretamente aos moldes das constituições nacionais dos países, as restrições e as permissões intrínsecas a elas também ocorrem de acordo com o estipulado por cada nação.

No Brasil, por exemplo, esta situação se apresenta de forma ambígua, visto que o debate sobre as competências legais acerca das atividades paradiplomáticas no país é intrínseco ao campo do Direito Internacional e à Teoria Geral do Estado. Eliana Teixeira e Patrícia Cichovski (2020) elucidam que os sujeitos de Direito Internacional se caracterizam pela atuação direta na ordem internacional, tendo como prerrogativa a criação de normas de Direito Internacional, o exercício destes direitos, a possibilidade de contrair obrigações, e de recorrer a organismos internacionais de proteção. “São reconhecidos como detentores de tal status, por exemplo, os Estados Soberanos, organizações internacionais, blocos regionais e algumas nações que lutam pela soberania” (TEIXEIRA; CICHOVSKI, 2020, p. 19).

Embora haja uma tentativa da doutrina mais recente do Direito Internacional de conferir personalidade aos entes subnacionais, atualmente estes atores não pertencem à esfera do Direito Internacional Público e, portanto, não possuem as competências atribuídas aos sujeitos supracitados no parágrafo anterior. Entretanto, esta limitação não impede as atividades paradiplomáticas por parte dos governos subnacionais; ao contrário, como visto ao longo deste referencial teórico, a diplomacia subnacional pode se expressar de maneiras diversas, além de ser uma realidade entre os municípios brasileiros.

No Brasil, ainda não há uma forma institucional no ordenamento jurídico nacional que padronize as atividades internacionais de tais governos (CASTELO BRANCO, 2008). De acordo com Rodrigo Tavares (2014, p.17), “a Constituição Federal de 1988 não prevê a possibilidade de que Estados federados, Distrito Federal e municípios desenvolvam relações internacionais” (TAVARES, 2014, p. 17). Isso porque, o art. 21-I indica que é prerrogativa da união manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais. O art. 84, por sua vez, garante que é de competência privativa do Presidente da República manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos, além de celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional (CONSTITUIÇÃO DO BRASIL, 1988, Art. 21-I; 84).

Tal cenário indica que a paradiplomacia dos governos subnacionais no Brasil infringe a Constituição Nacional e ou, atua de maneira não legal perante o ordenamento jurídico do país. Contudo, Rodrigo Tavares (2014) esclarece as entrelinhas desta discussão e propõe um novo cenário que, de certa forma, permitiria a atuação internacional dos governos locais em determinados assuntos:

Mesmo sem amparo constitucional, a diplomacia federativa tem sido praticada diariamente, sem necessariamente afrontar o estado de direito. Isto é realizado de duas formas. Em primeiro lugar, a Constituição concede aos estados e municípios amplas competências nas áreas de saúde; patrimônio histórico, cultural e paisagístico; cultura, educação e ciência; meio ambiente; habitação; e combate à pobreza (Art. 23). Muitos entes federados têm usado destas prerrogativas através de programas e acordos internacionais. As atividades internacionais representam, desta forma, a externalização das suas competências domésticas. Em segundo lugar, é possível inferir do art. 52 da Constituição que os Estados e municípios têm capacidade de iniciar operações externas de natureza financeira, que deverão ser, contudo, autorizadas pelo Senado Federal. Desde os anos 90 que vários entes federados mantêm negociações diretas com entidades externas de crédito como o BIRD, BID ou JICA (TAVARES, 2014, p. 17).

Assim, diante do exposto, identifica-se uma questão importante e fundamental para a consecução deste trabalho, visto que o atual quadro da paradiplomacia no Brasil permite afirmar que há um consenso em relação à ideia de que a lei fundamental brasileira não proíbe a diplomacia subnacional no país, salvo algumas exceções que são vetadas por ultrapassar a competência constitucional dos entes federativos, bem como pela falta de personalidade jurídica de sujeito de direito internacional público (TAVARES, 2014). Sendo assim, é de total pertinência que as atividades paradiplomáticas sejam observadas tanto pela própria iniciativa dos entes subnacionais, ao buscarem soluções alternativas para seus problemas, quanto pelo fomento do Governo Central a essas atividades.

### **3 ASPECTOS METODOLÓGICOS**

#### **3.1 Características Gerais**

A metodologia aplicada a esta pesquisa pode ser classificada como exploratória, que de acordo com Cleber Prodanov e Ernani Freitas (2013), “visa a proporcionar maior

familiaridade com o problema, tornando-o explícito ou construindo hipóteses sobre ele” (PRODANOV; FREITAS, 2013, p.127). Em relação aos procedimentos técnicos, utilizou-se o estudo de caso para tal finalidade, sobretudo ao ser observada a cooperação entre Guarulhos, Seine-Saint-Denis, Maputo e Matola, na área pertinente à Gestão de Resíduos Sólidos, fruto da divulgação do Edital franco-brasileiro em benefício ao Haiti e ao continente africano, no ano de 2011. Segundo Creswell (2007), o estudo de caso permite que “o pesquisador explore em profundidade um programa, um fato, uma atividade, um processo ou uma ou mais pessoas” (CRESWELL, 2007, p. 32).

Ainda como estudo de caso, a atuação internacional do Estado de São Paulo foi observada no contexto da pandemia do novo coronavírus, principalmente sob o prisma da compra e da produção de vacinas contra a Covid-19. Por fim, quanto à abordagem deste trabalho, pode-se denominá-la como de natureza qualitativa, haja vista que foram analisados materiais advindos de fontes secundárias, como documentos oficiais, artigos acadêmicos e reportagens em jornais eletrônicos. Tal abordagem, “considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números” (PRODANOV; FREITAS, 2013, p.127)

Em relação à cooperação entre Guarulhos, Seine-Saint-Denis, Maputo e Matola, a proposta metodológica se caracterizou da seguinte maneira: foram analisados os editais e documentos oficiais pertinentes à cooperação (sobretudo, advindos do Ministério Francês de Negócios Estrangeiros e Europeus (MAEE) e da Agência Brasileira de Cooperação (ABC)), bem como, vídeos postados no YouTube, que foram produzidos pelo Laboratório de Políticas Públicas Internacionais da Universidade Federal de São Paulo (Laboppi – UNIFESP). No que diz respeito ao estudo de caso sobre a paradiplomacia do Estado de São Paulo na compra das vacinas, foram analisados artigos acadêmicos sobre o tema, advindo de buscas na plataforma Google Scholar, bem como, jornais eletrônicos como CNN, G1, R7, entre outros, que fizeram a cobertura jornalística ao longo da pandemia do novo coronavírus.

Ademais, o referencial teórico é fruto da estratégia *backward research*, a qual tem por característica identificar trabalhos importantes citados por outros artigos (XIAO; WATSON, 2017). Neste sentido, os artigos analisados fazem parte de uma Revisão Sistemática de Literatura acerca do estado da arte da atual produção científica sobre a paradiplomacia (KUESTER; QUARESMA, 2022). Dessa forma, o referido referencial teórico se alicerça sob a égide da maioria destes autores e, sobretudo, solidifica-se como o pilar central para caracterizar as atividades paradiplomáticas dos entes subnacionais examinadas ao longo deste trabalho.

### **3.2 Informações acerca do Estado de São Paulo, e sobre os entes subnacionais participantes da cooperação entre Guarulhos, Seine-Saint-Denis, Maputo e Matola.**

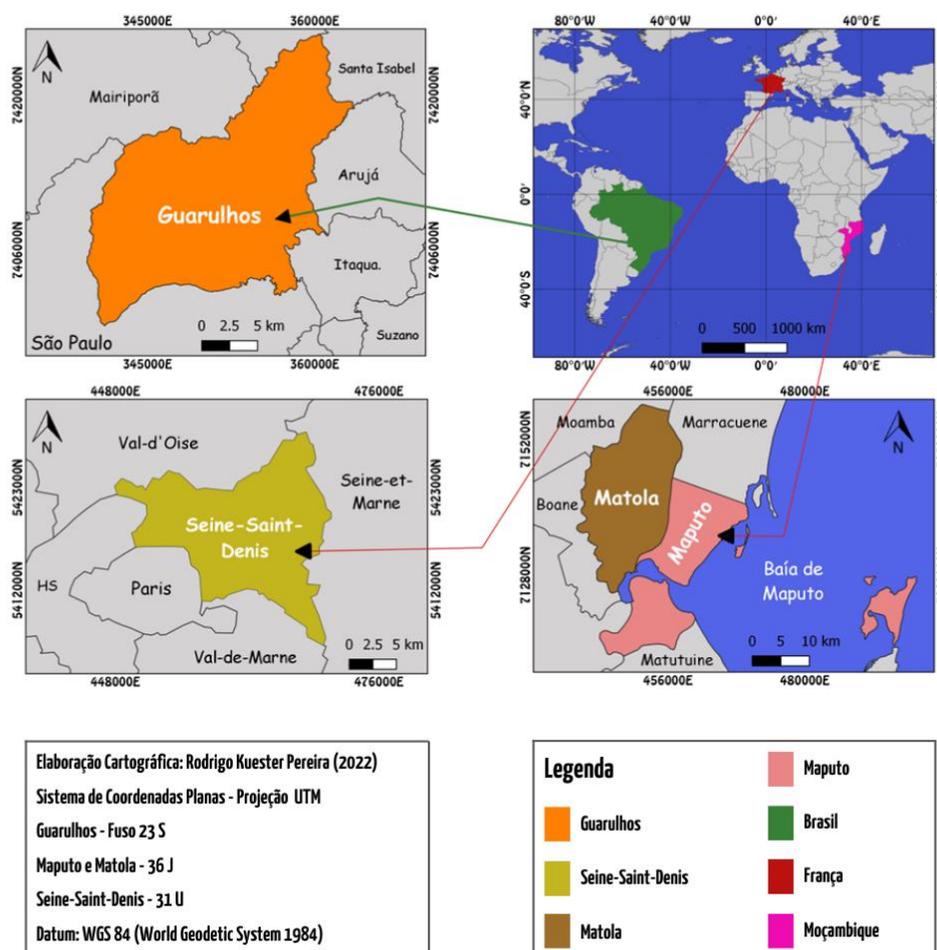
O conteúdo proposto pela Figura 1 diz respeito a um mapa representativo sobre a localização dos municípios de Guarulhos (Brasil), Maputo e Matola (Moçambique), bem como do Departamento de Seine-Saint-Denis (França), e seus respectivos limites e demais informações geográficas.

*Periódico Técnico e Científico*

# **Cidades Verdes**

ISSN eletrônico 2317-8604, volume 11, número 29, 2023

Figura 1 - Mapa de Guarulhos, Seine-Saint-Denis, Maputo e Matola, e Mapa Mundo



Fonte: elaborada pelos autores (2022)

Conforme pode ser observado por meio da Figura 1, o município de Guarulhos está localizado na região metropolitana do Estado de São Paulo (BR), situado na região sudeste do país. É também, a cidade sede do Aeroporto Governador André Franco Montoro, conhecido como o maior aeroporto do hemisfério sul, contendo a maior movimentação de passageiros e carga do Brasil (Prefeitura de Guarulhos, s.d.). Por outro lado, levando em consideração as informações obtidas por meio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o município conta com uma população absoluta estimada de 1.404 habitantes, distribuídos sobre uma área aproximada de 318,675 km<sup>2</sup> (IBGE, 2017). Neste sentido, é o segundo município mais populoso do Estado de São Paulo, e o 13º do país.

De outro modo, a estrutura da administração federativa francesa se expressa de forma divergente se comparada à estabelecida no Brasil. A primeira grande subdivisão local é caracterizada pelas regiões, seguida pelos departamentos, arrondissements, comunas e cantões. Seine-Saint Denis, por sua vez, é um departamento francês, formado pelos distritos de Saint-Denis, Bobigny e Le Raincy, além de possuir, ao todo, 40 comunas. O departamento

ainda está situado na área metropolitana da Grande Paris, abrangida pela Região da Ilha de França (INSEE, 2020). Nessa perspectiva, de acordo com o *Institut national de la statistique et des études économiques* (INSEE), estima-se que o Departamento de Seine-Saint-Denis possua uma população aproximada de 1.632.677 pessoas, ocupando uma área de 236,2 km<sup>2</sup> (INSEE, 2022).

Por último, ao ser elucidado a divisão administrativa-territorial de Moçambique, nota-se que o país está dividido em 11 províncias, nas quais estão localizadas as demais subdivisões inerentes à área territorial do país, iniciando-se pelos distritos, postos administrativos, localidades e, por fim, povoações (IESE, 2019). Maputo – o qual não pode ser confundida com a Província de Maputo - apesar de possuir status de município, é a capital de Moçambique, como também detém o status de província, abrangendo uma área territorial aproximada de 346 km<sup>2</sup> e com população aproximada de 1.124.988 de habitantes (GOVERNO DA CIDADE DE MAPUTO, 2022; INE, 2020).

Matola, por sua vez, trata-se da capital e de um distrito da Província de Maputo, além de contar com uma população estimada de 827.475 habitantes, sobre uma área territorial de aproximadamente 373 km<sup>2</sup> (INE, 2012). É relevante elucidar ainda que, a cidades de Matola, juntamente com a cidade de Maputo, constituem a região metropolitana da Grande Área de Maputo, a qual engloba um décimo da população de todo o país e é considerada o centro da economia moçambicana (IESE, 2019).

Por outro lado, no que diz respeito aos países inerentes à cooperação, observa-se que a República de Moçambique – representada pela cor lilás - está localizada ao sudeste do continente africano, região conhecida também por África Austral, ou meridional. Além disso, de acordo com o Instituto de Estudos Sociais e Econômicos de Moçambique (IESE), o país situa-se “nas costas do Oceano Índico, ao longo do Canal de Moçambique, que o separa de Madagáscar, entre os 10° 27 ‘S e os 26 ° 52’ S e os 30 ° 12 ‘E e os 40 ° 51’ E” (IESE, 2019, p.27).

Já, no que diz respeito à República Federativa do Brasil – representado pela cor verde no mapa -, verifica-se que o Estado é banhado pelo Oceano Atlântico e pertencente ao continente sul-americano. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o país se enquadra nas coordenadas entre a nascente do Rio Ailã (Roraima) - 05° 16’ N e 60° 12’ W -, e do Arroio Chuí (Rio Grande do Sul) – 33° 45’ S e 53° 23’ W -, além da costa leste que é englobada pela Ponta do Seixas (Paraíba) -07° 09’ S e 34° 47’ W -, e pela face oeste, relacionada à Nascente do Rio Moe (Acre) – 07° 32’ S e -73° 59’ W – (IBGE, 2022).

Por fim, a região destacada pela coloração vermelha diz respeito à República Francesa. Denominada pela Divisão Estatística das Nações Unidas (*United Nations Statistics Division – UNSTAT*) como região pertencente à Europa Ocidental (ONU, s.d.), o país faz fronteira com o Oceano Atlântico em sua costa oeste, com o Mar Mediterrâneo em sua costa sudeste, e em sua porção setentrional, está localizado o Canal da Mancha e o Mar Norte (ambos, mares do Oceano Atlântico). Neste sentido, observa-se ainda que o país é cortado pelo meridiano de Greenwich nas coordenadas 49° 19’ N e 0° 0’ L.

Por outro prisma, o Estado de São Paulo pode ser considerado a unidade federativa mais populosa do Brasil, com aproximadamente 46.649.132 de habitantes, especializados em uma área total de 248.219,485 km<sup>2</sup> (IBGE, 2022). Além disso, é o estado com maior densidade demográfica do país, 166,23 hab./km<sup>2</sup>, levando em consideração a estimativa do ano de 2010. Ademais, São Paulo ainda ocupa a primeira posição em relação as receitas e gastos

orçamentários, e possui o segundo maior índice de desenvolvimento humano do Brasil, perdendo apenas para o Distrito Federal (IBGE, 2022).

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

### 4.1 A Paradiplomacia e o Projeto Franco-Brasileiro de Cooperação Descentralizada e Trilateral em Benefício ao Haiti e aos Países Africanos.

Em junho de 2010, no Planalto do Itamaraty, em Brasília (DF), foi realizado o Seminário de Cooperação Cruzada Brasil-França para o Haiti e a África, que contou com a organização da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), bem como da *France Coopération Internationale* (FCI), da Agência Francesa para o Desenvolvimento (AFD), além da Embaixada da França em Brasília. O Seminário recebeu, ainda, o apoio da Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República (SAF), bem como da Direção de Ação Exterior das Coletividades Territoriais Francesas (BRASÍLIA, 2011).

Com vistas a promover ações coordenadas de cooperação técnica e oferecimento de políticas públicas, de modo a solucionar problemas e necessidades dos países africanos e do Haiti, o Seminário contou com a participação de uma gama variada de atores, incluindo representantes de governos locais, estaduais e regionais; algumas instituições da sociedade civil e autoridades do Brasil, da França, do Haiti e dos demais países africanos (BRASÍLIA, 2011).

Nesse contexto, após o reconhecimento dos esforços do Brasil e da França em promover iniciativas para o desenvolvimento local de países terceiros, o Ministério Francês de Negócios Estrangeiros e Europeus (MAEE), em parceria com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), a Embaixada da França em Brasília, e da SAF e da *Cités Unies France*, decidiram, então, tornar público o Edital de Convocação para Projetos Franco-Brasileiros de Cooperação Descentralizada Trilateral em Benefício ao Haiti e ao Continente Africano, lançado em abril de 2011, convidando governos estaduais e municipais para elaborarem e implementarem projetos e programas de cooperação trilateral em benefício às referidas regiões (BRASÍLIA, 2011).

Este edital estabelecia algumas obrigações e alguns critérios a serem atendidos pelas partes interessadas. A priori, os dispositivos gerais contidos no documento deram conta de explicar a caracterização do que se poderia entender por cooperação técnica trilateral, para então elencar as atribuições pertinentes aos futuros contemplados. Constava, assim, na definição geral do termo:

A cooperação trilateral descentralizada se refere às ações internacionais empreendidas pelos governos subnacionais (municípios e estados) do Brasil e coletividades territoriais francesas para promover ações coordenadas de cooperação em favor das autoridades locais de um terceiro país (sendo no caso específico deste Edital o Haiti ou um país do continente africano), a fim de contribuir para a solução de seus desafios de desenvolvimento e fortalecimento de suas políticas públicas. Cada um dos países traz para o projeto seus conhecimentos e experiências agregando valor às iniciativas trilaterais, possuindo ou não parcerias estabelecidas (BRASÍLIA, 2011, p. 2).

O Quadro 4 resume os critérios e as bases fundamentais (BF) para a realização da Cooperação.

Quadro 4 - Critérios e Bases Fundamentais (BF) para a cooperação descentralizada

BF E CRITÉRIOS	DEFINIÇÃO
<b>Critério 1</b> - Áreas Temáticas	Governança local; agricultura e segurança alimentar; saneamento e recursos hídricos; educação e formação profissional; mobilidade urbana; saúde; desenvolvimento sustentável e meio ambiente; e infraestrutura e urbanização.
<b>Critério 2</b> - Atores permitidos	No caso do Brasil, poderão participar as capitais de estado ou municípios com mais de 100 (cem) mil habitantes. Caso haja interesse por parte dos municípios com populações menores do que 100 (cem) mil habitantes, a proposta será analisada individualmente. As instituições do setor privado e organizações não governamentais poderão participar dos projetos como parceiras secundárias.
<b>Critério 3</b> - Valor do financiamento	O valor do financiamento das propostas não poderá ultrapassar US\$ 200.000,00 (duzentos mil dólares americanos), sendo que as propostas serão analisadas caso a caso, por um Comitê Técnico Franco-Brasileiro. O Comitê avaliará o mérito técnico e a metodologia aplicada, cujo enfoque deverá estar em consonância com as políticas públicas nacionais do país beneficiário. Esse aporte técnico-financeiro será igualmente dividido, por um lado, pelo Governo do Brasil e, por outro, pelo Governo da França e Coletividades Territoriais francesas, os quais poderão incluir custos relacionados à formação profissional e missões técnicas.
<b>Critério 4</b> - Prazo estipulado	Os projetos terão a duração de um ano, podendo ser prorrogados por mais um ano.
<b>BF 1</b> - Apropriação local/resposta a demandas	As iniciativas trilaterais terão que responder às demandas nacionais de desenvolvimento local, promovendo uma oferta coordenada de assistência técnica às autoridades locais do país recipiendário.
<b>BF 2</b> - Parcerias fortes & instituições estratégicas	O Programa apoiará parcerias entre os governos municipais e estaduais brasileiros, coletividades territoriais francesas e as autoridades locais de um terceiro país, baseadas em interesses mútuos, ampliando a cooperação em áreas que são destaques em políticas públicas e de competência dos governos subnacionais.
<b>BF 3</b> - Intercâmbio de conhecimentos	As iniciativas apoiadas visam facilitar, principalmente, o intercâmbio de experiências e de conhecimentos entre governos subnacionais brasileiros, africanos, haitianos e coletividades territoriais francesas, a fim de agregar valor aos conhecimentos técnicos locais, como um processo de mudança social coordenada.
<b>BF 4</b> - Gestão e coordenação do projeto	O Programa apoiará projetos com ações que apresentem, principalmente, clareza na descrição dos objetivos e resultados a serem desenvolvidos no país beneficiário. Tais ações podem envolver, entre outros elementos identificados como prioritários pelo MAEE e ABC, o estímulo a pesquisas conjuntas, a transferência de conhecimento técnico e tecnológico, o aprimoramento de práticas de gestão pública, assim como o intercâmbio de boas práticas. As propostas deverão indicar claramente a instituição coordenadora do projeto, que deverá ser, preferencialmente, exercida pelo país beneficiário.

<b>BF 5</b> - Resultados alcançados	Os resultados da cooperação poderão ser replicados e debatidos a partir da realização de, ao menos, um encontro temático nacional, organizado pelo MAEE / Delegação para Ação Exterior das Coletividades Territoriais, Embaixada da França e ABC, em parceria com a Frente Nacional de Prefeitos e a Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República, com a participação dos países beneficiários.
<b>BF 6</b> - Critérios de seleção	Os parceiros franco-brasileiros do presente Edital seguirão as normas e os procedimentos que regem a cooperação técnica internacional, celebrados por meio de atos internacionais entre ambos os países. As propostas selecionadas serão aquelas que melhor responderem às necessidades locais dos países beneficiários. Serão avaliados, igualmente, os aspectos técnicos, orçamentários e metodológicos das propostas.

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Brasília (2011, p. 2-3)

Nesse contexto, em outubro de 2011, após a fase de seleção dos projetos recebidos, a iniciativa proposta por Seine-Saint-Denis, Guarulhos, Maputo e Matola, no que diz respeito à gestão integrada de resíduos sólidos, foi aprovada pela comissão julgadora composta pelos entes responsáveis pela idealização da iniciativa, com o auxílio da Frente Nacional de Prefeitos (FNP) e da Confederação Nacional de Municípios (CNM).

Quanto à expertise e às necessidades das regiões envolvidas, em um primeiro momento, levando em consideração as informações divulgadas pelo MAEE (2011), a Prefeitura de Guarulhos já havia apresentado, em agosto de 2011, um Plano Diretor de Resíduos Sólidos, que se caracterizou pela participação de diversos atores em seu processo de elaboração, contando com a presença dos três níveis de governo (Municipal, Estado de São Paulo e Governo Federal), da sociedade civil, bem como de organizações não governamentais e instituições privadas (MAEE, 2011).

A cidade de Guarulhos se preocupou, também, com a construção e o gerenciamento de aterros sanitários, com a criação de programas de incentivo à redução da produção de resíduos sólidos, por meio de ações de coleta seletiva, reciclagem de resíduos da construção civil, pontos de entrega voluntária de resíduos recicláveis, e trabalhos de cooperação com diversos setores privados, tornando compartilhada a responsabilidade pela gestão dos resíduos sólidos (MAEE, 2011). De acordo com Fernando Santomauro (LABOPPI, 2018), a inclusão das cooperativas de catadores de recicláveis no processo da gestão dos resíduos sólidos foi um fator preponderante para os moçambicanos, que almejavam aperfeiçoar tal iniciativa nas cidades de Maputo e Matola.

O Departamento de Seine-Saint-Denis, por sua vez, já desenvolvia, de forma conjunta com outros departamentos da região de Île-de-France, o tratamento e a gestão dos resíduos sólidos urbanos, em um espaço com quase 1.632.677 habitantes e que processava aproximadamente 85% dos resíduos, em 75 unidades diferentes. “Em 2008, a quantidade de resíduos recolhidos em Seine-Saint-Denis foi de 327 kg/habitante/ano, e a quantidade de resíduos recicláveis secos foi de 35 kg/habitante/ano. O Departamento oferece centros de reciclagem para a coleta e o tratamento de resíduos, atendendo 89 mil pessoas por ponto” (MAEE, 2011, tradução nossa). Portanto, o caráter regional do Plano Diretor de Resíduos Sólidos de Seine-Saint-Denis seria interessante para auxiliar a pensar em estratégias para a gestão dos resíduos na região metropolitana de Maputo e Matola (LABOPPI, 2018).

No que diz respeito à região de Maputo e Matola, apesar de apresentarem problemas semelhantes na área da Gestão de Resíduos Sólidos, estes municípios possuíam níveis distintos no tratamento dessa questão. Maputo já havia criado um Plano Diretor que abarcava mais de 1.000.000 de habitantes, e coletava aproximadamente 750 toneladas de resíduos sólidos advindos de uma produção diária de 1.000 toneladas (MAEE, 2011). Contudo, estes resíduos eram depositados, muitas vezes, em destinos impróprios, como lixões clandestinos, e a maioria não recebia nenhuma forma de tratamento. Sem contar que, em linhas gerais, o processo de coleta era realizado majoritariamente por iniciativas não governamentais ou individuais, sem a participação do poder público (BUQUE; RIBEIRO, 2015).

Já Matola, ainda não contava, na ocasião, com um Plano Diretor de Resíduos Sólidos, fato este que talvez explicasse a baixa eficácia no tratamento destes resíduos. A região contava com uma produção diária de aproximadamente 429 toneladas de resíduos domésticos, dos quais apenas 40% eram arrecadados pelo sistema municipal. O restante acabava sendo queimado nos próprios domicílios, ou depositado em terrenos baldios que não possuíam uma boa gestão (MAEE, 2011).

É válido ressaltar que a articulação entre os atores subnacionais envolvidos na cooperação descentralizada não ocorreu de maneira pontual, ou seja, aproveitando apenas o ensejo do lançamento do Edital franco-brasileiro em benefício ao Haiti e ao continente africano, para darem início a alguma forma de cooperação. De acordo com Fernando Santomauro (LABOPPI, 2018), a cidade de Guarulhos já desenvolvia uma parceria prévia com Seine-Saint-Denis para o tratamento de esgoto e o saneamento básico, tendo em vista a expertise da comuna francesa no tema, sobretudo pelo fato de a região ter sediado a Copa do Mundo de Seleções (França, 1998), o que proporcionou o desenvolvimento de políticas na área. Assim, a experiência e a eficácia no tratamento do esgoto de Seine-Saint-Denis aliaram-se à vontade política do então prefeito de Guarulhos em promover a melhoria desta questão na cidade aeroportuária.

Diante de tal conjuntura, e em meio às visitas da delegação de Guarulhos à Seine-Saint-Denis, foi revelado que ambas as regiões já possuíam formas de cooperação com cidades moçambicanas, sendo Guarulhos com Maputo, com início em 2007, com a seguinte finalidade:

[...] por um lado, estimular melhorias em questões urbanas como aglomerados humanos informais, gestão de resíduos sólidos e transportes. Por outro lado, a troca de experiências no que se refere à qualificação de profissionais, orçamento participativo e promoção de relações comerciais e industriais também estão inclusas no acordo, visando atingir os objetivos do milênio (PREFEITURA DE GUARULHOS, n.p.).

Por sua vez, o Departamento de Seine-Saint-Denis possuía, com Matola, alguns projetos de cooperação que se iniciaram nos anos 2000, na área da Cultura. Segundo a *Assemblée des Départements de France* (ADF), e o *La délégation pour l'Action extérieure des collectivités territoriales* (DAECT), as principais atividades eram relativas ao “intercâmbio artístico e à transmissão de música tradicional moçambicana, tanto em Seine-Saint-Denis como em Matola, com base na aquisição de instrumentos, na organização de workshops, e na iniciação de músicos jovens, amadores ou neófitos” (DAECT e ADF, 2009, p. 13). Além deste, o Ministério Francês de Negócios Estrangeiros e Europeus indicou, ainda, outras formas de

cooperação nas temáticas da política humanitária e cooperação transfronteiriça, como também na educação e na pesquisa (MAEE, 2022).

Diante de tal conjuntura, Guarulhos e Seine-Saint-Denis iniciaram tratativas com vistas a elaborar alguma forma de cooperação que articulasse as quatro partes envolvidas: a cidade brasileira, o departamento francês, e os municípios moçambicanos em questão (LABOPPI, 2018). Nesse contexto, surge o Edital de Convocação para Projetos Franco-Brasileiros de Cooperação Descentralizada Trilateral em Benefício ao Haiti e do Continente Africano.

Assim, as cidades de Guarulhos e Seine-Saint-Denis consultaram as cidades de Maputo e Matola sobre um possível projeto de cooperação trilateral, em uma área temática de escolha dos beneficiários. As cidades africanas aceitaram, então, participar do projeto, e elegeram o tema dos Resíduos Sólidos como o principal da cooperação, e colocaram em prática, juntamente com Guarulhos e Seine-Saint-Denis, a proposta de cooperação, que viria a ser aprovada pelos órgãos responsáveis pelo Edital.

Levando em consideração o já citado documento elaborado pela MAEE (2011), que, em linhas gerais, elucidava as principais diretrizes, objetivos, resultados esperados e demais especificações a serem seguidas pelos entes participantes da cooperação, foi possível analisar alguns pontos relevantes. Em um primeiro momento, o documento faz uma importante descrição do projeto de cooperação, já explicitando algumas diretrizes e etapas a serem seguidas:

Dado que as duas cidades africanas se encontram em diferentes fases do seu desenvolvimento e de seus programas de gestão de resíduos sólidos, com características diferentes nas suas estruturas organizacionais, este projeto se propõe a realizar uma primeira análise funcional dessas estruturas pelos técnicos de Seine-Saint-Denis em Maputo e Matola, para avaliar e propor possíveis modificações na estrutura de recursos humanos no decorrer das atividades do projeto. Com as devidas adaptações no quadro de pessoal, os técnicos de Maputo e Matola farão duas missões à cidade de Guarulhos no Brasil, para que saibam como funciona a cidade na questão intersetorial. Propõe-se que durante essas visitas para conhecer todas as etapas do desenvolvimento do plano diretor de resíduos sólidos, participem de reuniões intersetoriais, e sejam treinados sobre cada assunto trabalhado, para verificar os resultados concretos de cada ação intersetorial. Para cada uma dessas duas missões, foi estimada uma semana para ir ao trabalho de conceituação teórica, realizar uma visita técnica e também conhecer os beneficiários envolvidos. Podem ser visitadas associações de catadores, que trabalham de forma organizada, em sintonia com a cidade de Guarulhos, e com a participação de diversos setores. Após essas visitas, propõe-se que os técnicos moçambicanos organizem oficinas entre si para que possam multiplicar as experiências e os treinamentos recebidos em Guarulhos, e assim identificar as áreas/setores que podem ser integrados e quais ações podem ser desenvolvidas na região metropolitana de forma intersetorial. A quarta proposta é a missão dos técnicos de Guarulhos e Seine-Saint-Denis a Maputo e Matola, para executar a formação final, o acompanhamento e a análise das várias fases do projeto, além da finalização do relatório final, descrevendo os resultados, as instruções, as recomendações e as intenções para a continuação das atividades após a conclusão deste projeto (MAEE, 2011, p.7, tradução nossa).

Em um segundo momento, o documento oferece uma explanação dos Objetivos Gerais e Específicos da cooperação, bem como de seus Resultados Esperados, que estão resumidos no Quadro 5.

Quadro 5 - Objetivos Gerais, Objetivos Específicos e Resultados Esperados da Cooperação

<b>Objetivos Gerais</b>	Aperfeiçoamento da gestão integrada da área de resíduos sólidos, de forma intersetorial, com o objetivo de reforçar as ações já empreendidas pelos conselhos municipais.
<b>Objetivos Específicos</b>	Contribuir para o conhecimento das práticas de gestão integrada de resíduos sólidos, com vistas ao aperfeiçoamento das ações já realizadas, de forma a estimular as políticas dos diversos setores municipais.
<b>Resultados Esperados (R)</b>	R1 – Análise funcional básica da estrutura organizacional existente, visando a otimização de processos e programas de gestão de Resíduos Sólidos em Maputo e Matola. R2 – Reforçar as medidas tomadas no domínio da gestão de resíduos sólidos em Maputo e Matola. R3 – Aplicar a formação obtida durante as visitas nas atribuições técnicas da Comissão de Saneamento dos respectivos municípios e indústrias afins.

Fonte: elaborado pelo autor, com base em MAEE (2011, p.8, tradução nossa)

Ademais, o documento traz, detalhadamente, a alocação dos recursos de acordo com cada atividade a ser realizada no âmbito da cooperação, além de descrever, com minúcia, as competências atreladas a tais atividades.

#### 4.2 A Paradiplomacia do Governo do Estado de São Paulo na Compra da Vacina Contra a COVID-19.

“O que acontece hoje é um momento de exceção, em que a política está interferindo no Itamaraty. Se o governo federal deixasse a diplomacia trabalhar, evidentemente que a posição do Brasil no mundo seria muito melhor” (SERSON, 2022, n.p.). O excerto mencionado traz a visão do ex-secretário de Relações Internacionais do Estado de São Paulo sobre a política externa da Presidência da República. É possível notar o grau de desconformidade entre as agendas, sobretudo se observada a atuação do estado de São Paulo com parceiros estratégicos no Sistema Internacional. A China representa um ponto central nessa história, haja vista que, ao longo do Governo Paulista de 2019-2022, houve uma importante aproximação entre São Paulo e Xangai, e um distanciamento entre o Governo Federal e o país asiático.

Uma referência a essa aproximação diz respeito à abertura de um escritório de representação de São Paulo em Xangai (2019), com o objetivo de atrair novos negócios, investimentos e novas empresas, tendo em vista que a China é a principal parceira comercial do estado de São Paulo (SERSON, 2022). No mesmo ano, o Instituto Butantan participou de uma missão internacional na província de Hubei, China, a qual culminou na parceria com a empresa chinesa BravoVax e a norte-americana Exxcell Bio, para a criação de uma vacina contra o Rotavírus (Paiva, 2019, n.p.). Ainda de acordo com Serson (2022), na época o Instituto Butantan e o laboratório Sinovac já realizavam algumas reuniões para tratar de diversas questões.

A estratégia utilizada pelo Governo de São Paulo em Xangai seguiu o mesmo modus operandi de outras localidades do mundo. De acordo com Serson, o estado de São Paulo é o único ente federativo do Brasil a possuir escritórios de representação no exterior. De modo

geral, a inserção nesses espaços se deu por meio da InvesteSP – Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade, uma organização social ligada ao Governo do Estado. “A agência tem como missão desenvolver o Estado de São Paulo por meio da promoção de investimentos, aumento das exportações, incentivo à inovação e melhoria do ambiente de negócios” (INVESTESP, 2022, n.p.). Além de Xangai, outros escritórios foram estabelecidos em Dubai (Emirados Árabes Unidos), Munique (Alemanha) e Nova York (Estados Unidos), todos com a finalidade de “Apoio à internacionalização das empresas paulistas e à exportação de seus produtos e serviços; Prospecção de investidores e novos negócios para o estado de São Paulo e; Formação de parcerias com empresas e instituições estrangeiras” (INVESTESP, 2022, n.p.).

Contudo, foi apenas em 2020, com o início da pandemia do novo coronavírus – SARS-CoV-2, que as divergências ideológicas entre os governos Federal e Paulista a floraram. Apesar de as atividades paradiplomáticas já ocuparem espaço na agenda política do Governo Estadual, o fechamento do acordo entre o Instituto Butantan e a farmacêutica Sinovac, para a realização de testes clínicos, compra e produção da vacina CoronaVac, deu início ao principal embate com o Governo Central, que, em tal período, acusava a China de ser responsável pela deflagração da pandemia de Covid-19, afirmando que não compraria a vacina produzida pela biofarmacêutica chinesa Sinovac (parceira do Instituto Butantan no desenvolvimento da vacina CoronaVac), alegando que “a população brasileira estaria sendo feita de cobaia”, bem como questionava a necessidade da compra de vacina para a população (CNN, 2020, n.p.; SOUSA; RODRIGUES, 2021, p.54).

Nesse contexto, tem-se, de um lado, a política internacional descentralizada do Governo Paulista, reforçando a parceria sino-paulista por meio de diversas esferas; enquanto a Política Externa do Presidente em exercício, de acordo com Guimarães e Silva (2021), adotava uma postura controversa. Apesar do reconhecimento da importância da China no que diz respeito às relações econômicas entre ambos os países, no campo ideológico, o presidente compreendia o Estado Chinês como um rival do Brasil. Tal rivalidade ideológica impactou substancialmente na vacinação da população brasileira, seja por uma recusa inicial em comprar a CoronaVac (SOARES; CRUZ, 2020), seja por declarações contra a China por parte do próprio Presidente da República e seus aliados, que podem ter causado a paralisação da produção de vacinas por falta de IFA (Insumos Farmacêuticos Ativos) (ARBEX; GADELHA, 2021; R7, 2021).

Observa-se, por um lado, o empreendedorismo do Governo do Estado de São Paulo em utilizar a paradiplomacia como ferramenta para o desenvolvimento de questões estratégicas, como a já mencionada abertura do escritório de representação em Xangai, bem como em outras localidades. Sob outro prisma, percebe-se o conflito com o Governo Central gerado por essas atividades de caráter internacional, sobretudo em virtude do acordo relacionado à compra e produção de vacina com a Sinovac, que se mostrou desalinhado à Política Externa do Governo Nacional.

Dessa forma, se outrora a atividade paradiplomática dos entes subnacionais estava em congruência com as diretrizes do Governo Central - como no caso da cooperação entre Guarulhos, Seine-Saint-Denis, Maputo e Matola -; no que diz respeito à atuação do Governo de São Paulo no contexto da pandemia, o estado foi protagonista ao resolver um problema de saúde pública por meio de uma iniciativa autônoma e por uma dimensão internacional

divergente do eixo da Política Externa Nacional. A contribuição advinda da produção de vacinas pelo Instituto Butantan não se limitou apenas ao nível local, haja vista que São Paulo forneceu a CoronaVac tanto para outros entes subnacionais, quanto para o próprio Governo Federal (G1, 2021). Dessa forma, entende-se que os benefícios resultantes da paradiplomacia, nessa ocasião, assumiu um caráter centrífugo, partindo do âmbito local para todo o Brasil.

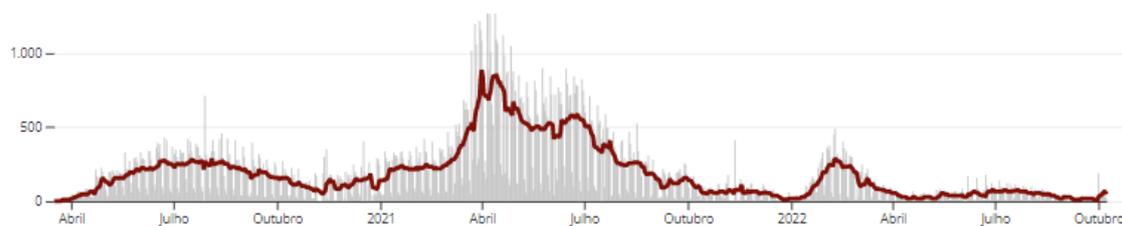
No que diz respeito à trajetória paradiplomática do estado de São Paulo para a realização do acordo referente às vacinas, Serson (2022) ressaltou a importância do escritório de Xangai neste processo, que auxiliou “na negociação direta para a aquisição de vacinas, nos contratos e na questão burocrática, além do dia a dia comercial, como exportação e importação. O grande feito foi a viabilização da compra das vacinas e a parceria entre Butantan e Sinovac” (SERSON, 2022, n.p.). Já, de acordo com o Executivo do Governo Paulista, isso só foi possível em razão do “apoio e investimento do Governo de São Paulo em Ciência e Tecnologia, como também na cooperação internacional e na boa relação com as nações” (ESTADÃO, 2020, n.p.).

Na ocasião, o Diretor do Instituto Butantan garantiu que “essa parceria com a China já é de longa data, e como mencionado, foi fruto dessa visita [elucidada no segundo parágrafo desta seção] que nós fizemos à China [...] a Sinovac tem interesse no codesenvolvimento de outras vacinas com o Butantan, então já é uma parceria estabelecida” (ESTADÃO, 2020, n.p.). Ademais, segundo a Secretaria de Relações Internacionais do Estado de São Paulo, as negociações entre o Instituto Butantan e a Sinovac foram feitas de maneira direta, sem nenhuma participação, ainda que indireta, do MRE (Ministério das Relações Exteriores)” (SOUSA; RODRIGUES, 2021, p.55).

Portanto, é notável que a disponibilização das vacinas para a população paulista e brasileira, adveio, até certo ponto, da internacionalização de políticas públicas por parte do estado de São Paulo, processo que pode ser caracterizado pela literatura especializada como paradiplomacia. No entanto, também é possível enxergar o potencial das atividades paradiplomáticas para a redução das vulnerabilidades no nível local, visto que a pandemia de COVID-19 expôs a maior fragilidade que as populações em situação de vulnerabilidade demonstram em relação à doença. De acordo com Prieto et al. (2021), há, de fato, uma conexão entre os níveis de alta vulnerabilidade e o aumento do impacto e da disseminação da doença em diferentes níveis geográficos. Nesse sentido, a vacina se caracteriza como um agente redutor dos riscos causados pela Covid-19, e, conseqüentemente, redutor da vulnerabilidade em vários níveis.

Desde o início da pandemia, até 08 de outubro de 2022, o estado de São Paulo contabiliza 175.114 óbitos por Covid-19 (Figura 2). Desde o mês de abril de 2021, já se verifica uma redução do número de mortes pela doença, cenário que se concretiza a partir do mês de abril do ano seguinte, quando aproximadamente 100% das pessoas maiores de cinco (5) anos de idade receberam ao menos uma dose da vacina no estado (MARINHO, 2022). Tal análise indica uma correlação entre o aumento da população imunizada e a redução dos óbitos causados pela Covid-19.

Figura 2 - Média móvel de óbitos por Covid-19 desde o início da pandemia até 08/10/2022, estado de São Paulo, 2022



Fonte: elaborado por G1 (2022)<sup>4</sup>

A Figura 3, que exibe a média móvel de casos de Covid-19 no estado de São Paulo - um total de 6.112.706 desde o início da pandemia até 08 de outubro de 2022 -, corrobora com tal interpretação; contudo, diferentemente do ilustrado na Figura 2, o número de casos não demonstrou um padrão tão claro de redução ao longo dos meses quanto os óbitos. Assim, ainda que a vacinação não tenha reduzido de forma substancial a exposição da população ao vírus SARS-CoV-2, é possível concluir que as vacinas reduziram a vulnerabilidade dos indivíduos à doença, ao passo que mitigou casos graves e óbitos. Ademais, durante o ano de 2022, mesmo nos períodos com as maiores ocorrências de casos novos, comparáveis aos picos do ano de 2021 (Figura 3), o número de óbitos não superou a marca de 500 em nenhum momento em 2022, sendo que esta quantidade foi ultrapassada em pelo menos três meses consecutivos no ano anterior (Figura 2).

Figura 3 - Média móvel de casos de Covid-19 desde o início da pandemia até 08/10/2022, estado de São Paulo, 2022



Fonte: elaborado por G1 (2022)<sup>5</sup>

<sup>4</sup> G1 – Coronavírus, 08/10/2022. Mortes e casos conhecidos de coronavírus no Brasil e nos estados. Disponível em: <https://especiais.g1.globo.com/bemestar/coronavirus/estados-brasil-mortes-casos-media-movel/>

<sup>5</sup> G1 – Coronavírus, 08/10/2022. Mortes e casos conhecidos de coronavírus no Brasil e nos estados. Disponível em: <https://especiais.g1.globo.com/bemestar/coronavirus/estados-brasil-mortes-casos-media-movel/>

Ressalta-se que, da mesma forma como verificado na Figura 2, após abril de 2021, o número de internações por Covid-19 no estado de São Paulo seguiu uma tendência de queda ao longo do tempo, mesmo havendo oscilações no percurso (Figura 4).

Nota-se também que, desde meados de julho de 2021, o número de internações por Covid-19 em leitos de Unidade de Terapia Intensiva (UTI) e enfermaria não ultrapassou a marca de 1.500 casos, à exceção de alguns poucos dias em janeiro de 2022. O pico de internações em 2022 - 1.517, em janeiro/2022 - é aproximadamente 2,2 vezes menor que o pico do ano anterior - 3.399, em março/2021 (Figura 4).

Figura 4 - Média móvel de internações por Covid-19 em Unidades de Terapia Intensiva (UTI) e enfermarias, nas redes pública e privada, de 10/2020 até 12/06/2022, estado de São Paulo, 2022



Fonte: elaborado por G1 (2022)<sup>6</sup>

É válido ressaltar que outras variáveis, não exploradas neste trabalho, podem ser relevantes no que diz respeito à análise sobre a relação entre a vacinação e a redução da vulnerabilidade da população frente à Covid-19; contudo, é possível correlacionar estes dois fatores, de modo geral, como variáveis que interagem entre si. Dessa forma, conforme discutido no início dessa seção, o processo de compra e produção das vacinas só foi possível, em um primeiro momento, a partir do empreendedorismo do Governo Estadual Paulista em se inserir internacionalmente em busca de imunizantes para a população paulista e brasileira.

Ainda que tal prática paradiplomática também possa ser vista como uma forma de demonstração de poder por parte do Governo Estadual, por exemplo, com alguma finalidade de projeção eleitoral, não se pode desconsiderar que a paradiplomacia, nessa ocasião, foi utilizada como um modelo alternativo de política pública para a resolução de um grande

<sup>6</sup> G1, 06/06/2022. Ocupação de UTI Covid em SP é superior a 80% em quase metade dos hospitais privados. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2022/06/16/ocupacao-de-uti-covid-em-sp-e-superior-a-80percent-em-quase-metade-dos-hospitais-privados.ghtml>

problema, tanto em nível local quanto nacional, e que inegavelmente garantiu a sobrevivência de inúmeros brasileiros durante a pandemia.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De modo geral, o presente estudo buscou elucidar formas pelas quais a paradiplomacia pode ser utilizada como um modelo alternativo de política pública, sobretudo para a redução da situação de vulnerabilidade de indivíduos ou populações expostas a um determinado risco. No caso da cooperação entre os municípios de Guarulhos, Maputo, Matola e o Departamento de Seine-Saint-Denis, nota-se que a criação, por parte do Governo Central, de um canal paradiplomático para a atuação dos entes subnacionais é uma maneira de a esfera central alcançar as suas próprias diretrizes de Política Externa e doméstica, principalmente na utilização da expertise dos atores subnacionais para a oferta de ajuda e cooperação com outras localidades. Tais atividades, portanto, ilustram a capacidade destas experiências de cooperação em refletir, em âmbito interno e local, o aprendizado advindo dessas práticas internacionais de cooperação descentralizada oferecidas a outros entes subnacionais.

Por outro lado, o conflito entre as Políticas Externas do Governo Federal brasileiro e do estado de São Paulo expõe uma face negativa do combate à pandemia de Covid-19 e seu impacto na população. Embora, nessa ocasião, a paradiplomacia praticada pelo Governo Paulista tenha sido importante para reduzir a situação da vulnerabilidade dos cidadãos frente à doença, sobretudo a partir da compra e produção de vacinas, é provável que a atuação conjunta entre o Estado e o ente subnacional, como no caso da cooperação supracitada, poderia ter alcançado melhores resultados no que diz respeito à redução do grau de severidade do novo coronavírus sobre a população brasileira, e, indiretamente, até mesmo auxiliando a economia do País.

Assim, a grande contribuição deste trabalho é demonstrar que, em ambos os cenários, foi possível destacar a importância das atividades paradiplomáticas no processo de elaboração de planos de governos de autoridades locais, regionais ou nacionais. Dessa forma, a paradiplomacia se apresenta, para os atores subnacionais, como uma alternativa para a resolução de problemas que ultrapassam suas competências constitucionais, sobretudo em áreas ligadas ao planejamento urbano e ao desenvolvimento regional, seja de forma autônoma ou por meio de fomento do Governo Nacional.

No mesmo sentido, a preocupação acadêmica com os temas ligados à paradiplomacia e aos seus desdobramentos é fundamental para a geração de conhecimento sobre a importância de tal prática e os seus reais resultados, principalmente em um cenário pós-pandêmico de reconstrução e adaptação político-social.

Destaca-se, por fim, que uma das limitações observadas neste trabalho se refere à escassa oferta de referências bibliográficas que poderiam subsidiar a discussão dos casos de atividades paradiplomáticas descritos e o seu potencial político. No entanto, ressalta-se a importância desta pesquisa, justamente ao levantar este debate, por meio da criação de cenários, evidências, bases teóricas e hipóteses para que outros pesquisadores possam utilizar

esta publicação como um ponto de partida e de apoio para pesquisas de diferentes naturezas metodológicas e que acrescentem ainda mais elementos a essa importante discussão.

## 6 REFERÊNCIAS

ARBEX, Thais; GADELHA, Igor. **Governo admite que ataques à China travam chegada de insumos para vacina**. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/governo-admite-que-ataques-a-china-travam-chegada-de-insumos-para-vacina/>. Acesso em: 7 ago. 2022.

BARNETT, Michael N.; SIKKINK, Kathryn. **From International Relations to Global Society**. [S. l.]: Oxford University Press, 2008. E-book. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199219322.003.0003>.

Brasília. Edital de convocação par projetos franco-brasileiros de cooperação descentralizada trilateral em benefício do Haiti e do continente africano. **Ambassade de France au Brésil**, 2011. Disponível em: [https://br.ambafrance.org/IMG/pdf\\_EDITAL\\_DE\\_CONVOCACAO\\_PARA\\_PROJETOS\\_FRANCO\\_VF.pdf](https://br.ambafrance.org/IMG/pdf_EDITAL_DE_CONVOCACAO_PARA_PROJETOS_FRANCO_VF.pdf). Acesso em dez. 2021

BUQUE, Lina Ivette Bartolomeu; RIBEIRO, Helena. Panorama da coleta seletiva com catadores no município de Maputo, Moçambique: desafios e perspectivas. **Saúde e Sociedade**, v. 24, n. 1, p. 298-307, mar. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0104-12902015000100023>.

BUTLER, Rohan. "Paradiplomacy". In: SARKISSIAN, A. **Studies in Diplomatic History and Historiography**. London: Longman, 1961, pp. 12–25.

CASTELO BRANCO, Álvaro Chagas. Paradiplomacia e entes não-centrais no cenário internacional. Curitiba: **Juruá**, 2008.

CNN. **'Pressa da vacina não se justifica', diz Bolsonaro**. 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/pressa-da-vacina-nao-se-justifica-diz-bolsonaro/>. Acesso em 6 ago. 2022.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1998. **Brasília**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em dez. 2021.

CORNAGO PIETRO, Noé. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. In: VIGEVANI, T. et al. (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Editora UNESP, 2004. p. 107-134.

CRESWEL, John. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2018.

CRUZ, Isabela. **Como Bolsonaro atacou e atrasou a vacinação na pandemia**. 21 mar. 2021. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/expresso/2021/03/21/Como-Bolsonaro-atacou-e-atrasou-a-vacinação-na-pandemia>. Acesso em: 7 ago. 2022.

DAECT, La délégation pour l'Action extérieure des collectivités territoriales; ADF, Assemblée des Départements de France. **La coopération décentralisée pour l'action culturelle**, 2009.

DUCHACEK, Ivo. **The International Dimension of Subnational Self-Government**. *Publius*, v. 14, n. 4, 1984.

ESTADÃO. **Parceria para vacina contra a covid-19 não foi firmada por Doria no ano passado**. 18 jun. 2020. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/estadao-verifica/parceria-para-vacina-contra-a-covid-19-nao-foi-firmada-por-doria-no-ano-passado/>. Acesso em: 9 ago. 2022.

FALLAH-ALIABADI, Saeed et al. Social vulnerability indicators in pandemics focusing on COVID-19: A systematic literature review. **Public Health Nursing**, 7 abr. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/phn.13075>.

G1. **Após concluir contrato com governo federal, Butantan inicia entrega de doses da CoronaVac para cinco estados brasileiros**. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/09/22/apos-concluir->

contrato-com-governo-federal-butantan-inicia-entrega-de-doses-da-coronavac-para-cinco-estados-brasileiros.ghtml. Acesso em: 8 ago. 2022.

G1. **Mortes e casos conhecidos de coronavírus nos estados | Coronavírus | G1.** 2022. Disponível em: <https://especiais.g1.globo.com/bemestar/coronavirus/estados-brasil-mortes-casos-media-movel/>. Acesso em: 9 ago. 2022.

GUIMARÃES, Feliciano; SILVA, Irma Dutra. Far-right populism and foreign policy identity: Jair Bolsonaro's ultra-conservatism and the new politics of alignment. *International Affairs*, v. 97, n. 2, p. 345-363, mar. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/ia/iiaa220>.

GOVERNO DA CIDADE DE MAPUTO. **A cidade de Maputo.** Disponível em <https://www.cmaputo.gov.mz/por/Cidade-de-Maputo>. Acesso em mai. 2022.

HOCKING, Brian. Regionalismo: uma perspectiva das relações internacionais. In: VIGEVANI, Tullo et al. (Org). **A dimensão subnacional e as relações internacionais.** São Paulo: Editora UNESP; Bauru: EDUSC, 2004.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Brasil em síntese, 2022.** Disponível em: <https://brasilemsintese.ibge.gov.br/territorio/dados-geograficos.html>. Acesso em mai. 2022.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Panorama da cidade de Guarulhos, 2017.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/guarulhos/panorama>. Acesso em mai. 2022.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Panorama do Estado de São Paulo, 2022.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/panorama>. Acesso em ago. 2022.

IESE, Instituto de Estudos Sociais e Económicos. **Análise de poder e mudança, 2019.** Disponível em: <https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/01/a.pdf>. Acesso em mai. 2022.

INE, Instituto Nacional de Estatística. **Estatística do Distrito/ Cidade de Matola, 2012.** Disponível em: <http://www.ine.gov.mz/estatisticas/estatisticas-territorias-distritais/maputo-provincia/novembro-de-2012/estatisticas-do-distrito-de-cidade-da-matola.pdf/view>. Acesso em mai 2022.

INE, Instituto Nacional de Estatística. **Anuário Estatístico – Maputo Cidade. Instituto Nacional de Estatística, 2020.** Disponível em: <http://www.ine.gov.mz/estatisticas/publicacoes/anuario/cidade-de-maputo/anuario-estatistico-maputo-cidade.pdf/view>. Acesso em mai. 2022.

INSEE. Institut national de la statistique et des études économiques. **La Seine-Saint-Denis: entre dynamisme économique et difficultés sociales persistentes, 2020.** Disponível em: em <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4308516>. Acesso em mai. 2022.

INSEE, Institut national de la statistique et des études économiques. **Compareteur de territoire: Département de la Seine-Saint-Denis (93), 2022.** Insee – Institut national de la statistique et des études économiques. Disponível em: <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1405599?geo=DEP-93>. Acesso em mai. 2022.

INVESTSP. **Escritórios Internacionais.** Disponível em: <https://www.investe.sp.gov.br/exporte/escritorios-internacionais/>. Acesso em 6 ago. 2022.

INVESTSP. **Sobre a Investe SP.** Disponível em: <https://www.investe.sp.gov.br/sobre-a-investe-sp/>. Acesso em 6 ago. 2022.

KEATING, Michael. **The new regionalism in western Europe: territorial restructuring and political change.** Aldershit: Edward Elgar, 1998.

KINCAID, John. Constituent Diplomacy in Federal Polities and the Nation-State: Conflict and Co-Operation. In: MICHELMANN, H., SOLDATOS, P. **Federalism and international relations: the role of subnational units.** New York: Oxford University Press, 1990. p. 34-53.

KUESTER, Rodrigo; QUARESMA, Cristiano. A paradiplomacia, seus atores e tendências: estado da arte e contribuições adicionais. **Anais: XIX Encontro Nacional da ANPUR**, Blumenau, 2022.

KUZNETSOV, Alexander. **Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational Governments in International Affairs**. Taylor & Francis Group, 2014.

LABOPPI, Laboratório de Políticas Públicas Internacionais - Unifesp. **Entrevista com Fernando Santomauro [Vídeo]**. YouTube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=1EZm8DXbhvo>. Acesso em 02 mai. 2022.

LECOURS, André. Political issues of paradiplomacy: lessons from the developed world. **The Hague: Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'**, 2018.

LECOURS, André. "Canada". In: MICHELAMNN, H. **Foreign Relations In Federal Countries**. Montreal: McGill-Queens University Press, 2009. pp. 114–140.

MAEE, Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. **Les expériences de guarulhos, seine-saint-denis, maputo et matola, pour une politique intégrée de gestion des déchets solides**. Ambassade de France au Brésil, 2013.

Disponível em:

[https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/doc/EDITALDECONVOCACAOPARAPROJETOSFRANCOVF\\_cle82bf68.doc](https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/doc/EDITALDECONVOCACAOPARAPROJETOSFRANCOVF_cle82bf68.doc).

Acesso em dez. 2021

MAIA, José Nelson; SARAIVA, José Flávio. A paradiplomacia financeira no Brasil da República Velha. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 55, n. 1. pp. 106-134, 2012.

MARINHO, Kamila. **ESTADO de SP atinge 100% da população imunizada contra Covid-19 com ao menos uma dose da vacina - Câmara Municipal de São Paulo**. 2022. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/estado-de-sp-atinge-100-da-populacao-imunizada-contracovid-19-com-ao-menos-uma-dose-da-vacina/#:~:text=De%20acordo%20com%20o%20site,menos%20uma%20dose%20do%20imunizante>. Acesso em: 12 ago. 2022.

MERCOCIDADES. **Antecedentes históricos. Rede Mercocidades**. Disponível em:

<https://mercociudades.org/descricao-da-rede/>. Acesso em mai. 2022.

ONU, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. **World Urbanization Prospects: The 2018 Revision**, 2018, Online Edition.

ONU, Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division. **Standard country or area codes for statistical use (M49)**. Disponível em: <https://unstats.un.org/unsd/methodology/m49/>. Acesso em mai. 2022.

PAIVA, Luana. **Butantan assina acordo com farmacêutica Chinesa para desenvolvimento de vacina contra rotavírus**. 2019. Disponível em: <https://pfarma.com.br/noticia-setor-farmaceutico/saude/4445-butantan-assina-acordo-com-farmaceutica-chinesa-para-desenvolvimento-de-vacina-contrarotavirus.html>. Acesso em ago. 2022.

PAQUIN, Stéphane. La paradiplomatie identitaire: Le Québec, la Catalogne et la Flandre en relations internationales. **Montréal: Politique et Sociétés**, v. 23, n. 2-3, p. 203-238, 2004.

PRADO, Débora Figueiredo Mendonça. A atuação internacional dos governos subnacionais: construções conceituais, limites e contribuições para o caso brasileiro. **Carta Internacional**, v. 13, n. 3, 30 dez. 2018.

PRIETO, Jeisson et al. Urban Vulnerability Assessment for Pandemic Surveillance—The COVID-19 Case in Bogotá, Colombia. **Sustainability**, v. 13, n. 6, p. 3402, 19 mar. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/su13063402>.

PRODANOV, Cléber; FREITAS, Ernani. **Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. 2ª Ed., Novo Hamburgo: Associação Pró-Ensino Superior em Novo Hamburgo – ASPEUR, 2013. Universidade Feevale.

RIBEIRO, Maria Clotilde. **Globalização e novos atores: A paradiplomacia das cidades brasileiras**. Edufba, 2009.

R7. **Governo coleciona ataques à China e Brasil fica sem vacinas.** 2021. Disponível em: <https://noticias.r7.com/brasil/governo-coleciona-ataques-a-china-e-brasil-fica-sem-vacinas-29062022>. Acesso em: 7 ago. 2022.

ROSENAU, James; Rosenau; CZEMPIEL, Ernst. **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial.** Brasília: UNB, 2000.

SARFATI, Gilberto. **Teoria das Relações Internacionais.** Saraiva, 2005.

SERSON, Júlio. **"Doria entende o papel que SP pode ter no mundo", diz secretário de Relações Internacionais - O Hoje.com.** 2022. Disponível em: <https://ohoje.com/noticia/politica/n/1384772/t/doria-entende-o-papel-que-sp-pode-ter-no-mundo-diz-secretario-de-relacoes-internacionais/>. Acesso em: 5 ago. 2022.

SOARES, Ingrid. **Bolsonaro sobre vacina de covid: "Não é daquele país não, tá? É de Oxford"**. 30 jul. 2020. Disponível em: [https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/07/30/interna\\_politica,876995/bolsonaro-sobre-vacina-de-covid-nao-e-daquela-pais-nao-ta-e-de-oxf.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/07/30/interna_politica,876995/bolsonaro-sobre-vacina-de-covid-nao-e-daquela-pais-nao-ta-e-de-oxf.shtml). Acesso em 7 ago. 2022.

SOLDATOS, Panayotis. An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors. In: MICHELMANN, H., SOLDATOS, P. **Federalism and international relations: the role of subnational units.** New York: Oxford University Press, 1990. p. 34-53.

SOUSA, Ana Tereza; RODRIGUES, Gilberto M. A. Conflitos entre governos subnacionais e o governo federal durante a pandemia de COVID-19: o Estado de São Paulo e o caso da vacina CoronaVac. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 10, n. 19, p. 36-69, 15 out. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.30612/rmufgd.v10i19.13335>.

TAVARES, Rodrigo. As Relações Internacionais do Estado de São Paulo. In: MARCOVICH, J., DALLARI, P. (orgs). **Relações Internacionais de Âmbito Subnacional: A Experiência de Estados e Municípios no Brasil.** São Paulo: IRI, 2014. p.128.

TEIXEIRA, Eliana; CICHOVSKI, Patrícia. A paradiplomacia e a gestão da Amazônia no federalismo brasileiro. Belo Horizonte: **Veredas do Direito**, v.17. n.39. p.309-337, 2020.

TVEDTEN, Inge; CANDIRACCI, Sara. "Flooding our eyes with rubbish": urban waste management in Maputo, Mozambique. **Environment and Urbanization**, 2018. 30(2), 631-646. <https://doi.org/10.1177/0956247818780090>.

VIGEVANI, Tullo. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 62, out. 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0102-69092006000300010>.

XIAO, Yu; WATSON, Maria. Guidance on Conducting a Systematic Literature Review. **Journal of Planning Education and Research**, v. 39, n. 1, p. 93-112, 28 ago. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0739456x17723971>.

ZABALA, Iñaki. **Que sentido tiene hablar de paradiplomacia? In: ALDECOA, F., KEATING, M. (Org.). Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones.** Madri: Marcial Pons-Edicio.