



IBMR – LAUREATE INTERNATIONAL UNIVERSITIES

RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Douglas de Souza Araujo

PARADIPLOMACIA NO RIO DE JANEIRO -

De palco a ator na agenda ambiental

Rio de Janeiro

2018

DOUGLAS DE SOUZA ARAUJO

PARADIPLOMACIA NO RIO DE JANEIRO -

De palco a ator na agenda ambiental

Monografia apresentada ao IBMR – Laureate International Universities como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais.

ORIENTADOR: Prof. Dr. Valdemar Figueredo Filho

Rio de Janeiro

2018

Agradecimentos

A Deus, por guiar meus passos nesta jornada.

Ao meu pai, Antônio José Galhardo de Araujo, por sempre me apoiar incansavelmente e acreditar em mim, mais que eu próprio. Sem ele não teria conseguido chegar até aqui.

À minha mãe, Joyce Martins de Souza Araujo, e ao meu irmão, Daniel de Souza Araujo, pelo carinho e afeto em todos estes anos.

Aos meus amigos, Bruno Braga Pereira e Matheus Naccache Arêas, pela amizade e companheirismo inabaláveis que construímos.

Resumo

Este trabalho tem como objetivo apontar a relevância dos governos subnacionais, principalmente as cidades, como atores nas Relações Internacionais, mostrando que através da Paradiplomacia eles podem cooperar a fim de solucionar problemas contemporâneos que perpassam o senso nacional para o global, sem afrontar a soberania do Estado-Nação. Este trabalho aponta que a Paradiplomacia surge com o objetivo de investigar os motivos que levam os governos subnacionais, como as cidades, a se relacionar internacionalmente. Como estudo de caso, o trabalho explora a Paradiplomacia no Rio de Janeiro na agenda ambiental, mostrando que é uma eficiente ferramenta para lidar com o problema climático mundial.

Palavras-chave: Governos subnacionais, Relações Internacionais, Paradiplomacia, Rio de Janeiro, agenda ambiental.

Abstract

This term paper aims to point out the relevance of subnational governments, mainly the cities, as actors in International Relations, showing the use of the Paradiplomacy in order to solve contemporary problems which run through from a national matter to a global matter, without confronting the sovereignty of the nation-state as well. This term paper signalizes that the Paradiplomacy comes up with the goal to investigate the reasons that lead subnational governments, as the cities, to create relations on the international scene. As a case study, this term paper explores the Paradiplomacy in the city of Rio de Janeiro in the environment agenda, showing itself as an efficient tool to deal with the global climate change.

Keywords: Subnational governments, International Relations, Paradiplomacy, Rio de Janeiro, environment agenda.

1. Introdução

A relação entre os Estados no Sistema Internacional desperta o interesse nos acadêmicos a décadas, que buscam através de conceitos e correntes teóricas, ilustrar os motivos e as consequências que podem trazer essa “simbiose” entre os Estados no Sistema Internacional. O Realismo, corrente teórica que considera o Estado unitário, onde a segurança para manter a integridade territorial dos mesmos é uma estratégia de sobrevivência num Sistema Internacional anárquico, é uma das teorias que busca entender essa relação.

Com o passar das décadas, alguns acadêmicos começaram a questionar o protagonismo absoluto do Estado-Nação em Relações Internacionais, apontando que outros Atores também atuavam internacionalmente. Considerando essa premissa, KEOHANE E NYE trouxeram em 1971, essa nova perspectiva de relações transnacionais por atores não estatais, esse aspecto pode ser considerado embrião do conceito de *Interdependência Complexa*, criado pelos mesmos na década de 1980, que reforça a presença de outros atores como também a cooperação entre os mesmos sendo mais eficiente que o “uso da força”.

Refletindo essa conjuntura, com novos atores em Relações Internacionais, a relação entre a soberania do Estado-Nação frente à um Sistema Internacional multifacetado intriga os acadêmicos, que buscam definir as dimensões dessas relações entre os demais atores, principalmente os governos subnacionais (região, estado ou cidade parte de um Estado Nacional). Segundo Alexander Kuznetsov, o que torna os governos subnacionais com mais relevância neste aspecto, é a natureza estatal que eles têm, enquanto os demais atores como ONGs e EMNs, não têm essa natureza (2015, p.3).

Desse debate, surge a *Paradiplomacia*, termo que busca ilustrar as relações internacionais por governos subnacionais frente ao novo panorama descentralizado no Sistema Internacional. O fenômeno da Paradiplomacia vem sendo analisado através de variáveis como *boom* da globalização na década de 1990, e na relevância de agendas antes desprezadas que essa época trouxe para o mundo. Os governos subnacionais, através da Paradiplomacia, buscam se relacionar internacionalmente com o intuito de solucionar problemas locais e promover seus interesses em assuntos econômicos, culturais e ambientais.

Este trabalho apresenta a Paradiplomacia da cidade do Rio de Janeiro na agenda ambiental. Têm como objetivo geral mostrar o pioneirismo paradiplomático da cidade. Além

disso, expor a evolução do conceito de Paradiplomacia, desde o surgimento de novos atores nas Relações Internacionais, referenciais teóricos por autores relevantes neste tema e as variáveis que impulsionaram este fenômeno. A pergunta que norteia este trabalho é: De que modo a cidade do Rio de Janeiro pode lidar com o problema climático global? Através da Paradiplomacia o Rio de Janeiro pode cooperar internacionalmente com demais cidades no mundo, através de esforços locais e desenvolvimento de soluções sustentáveis, a emissão de gases de efeito estufa pode diminuir, ajudando a solucionar o problema climático global.

Além desta introdução, o trabalho se divide em três itens. O primeiro aborda os atores de Relações Internacionais, passeando pela teoria Realista e também pelo conceito de Interdependência Complexa (KEOHANE AND NYE, 1987). A fim de definir a esfera de análise, menciono o conceito de *cidade global* de SASSEN (1996), reforçando a relevância das cidades e o seu posto de ator inegável no mundo globalizado.

No segundo item, exponho a Paradiplomacia como conceito. Mostro sua definição e críticas ao termo propagado, as dimensões em que ela se evidencia na relação internacional de um governo subnacional e sua relação com variáveis que impulsionaram a atividade paradiplomática a partir da década de 1990.

No terceiro e último item, uso como estudo de caso a Paradiplomacia na cidade do Rio de Janeiro. Conto um breve histórico do protagonismo da cidade no país e o surgimento da Coordenadoria de Relações Internacionais, órgão pioneiro no Brasil. Em seguida, elucido a transição da cidade do Rio de Janeiro, de palco de convenções ambientais para ator paradiplomático na agenda ambiental. Exponho como a estratégia de sediar grandes eventos resultou na projeção do município como referência mundial em desenvolvimento sustentável em prol do problema climático global.

O trabalho, com caráter qualitativo e exploratório, busca contribuir com as Relações Internacionais abordando os esforços paradiplomáticos da cidade do Rio de Janeiro, através do seu prefeito e da CRI, na agenda ambiental. Visto que a maioria dos artigos evidenciam somente a estratégia de sediar grandes eventos pela Paradiplomacia carioca, como as Olimpíadas em 2016, este trabalho mostra que mesmo ofuscada, a agenda ambiental resultou no maior sucesso paradiplomático na gestão de Eduardo Paes. Por fim, foram usadas fontes primárias, como documentos, notícias do site oficial da prefeitura e um relatório da CRI, que aponta os esforços paradiplomáticos no recorte temporal escolhido, de 2012 até 2015.

2. Relações Internacionais e seus atores

2.1 Surgimento de novos atores no Sistema Internacional

No que concerne atores no Sistema Internacional, a Paz de Vestfália de 1648, foi o definidor do principal ator que configura como o centro do estudo de Relações Internacionais Clássicas, o Estado-Nação. Promulgando o conceito de Soberania, onde os Estados-Nação são soberanos dentro de seus territórios, livres para definir práticas religiosas domésticas e tratados de forma igualitária no Sistema Internacional, a Paz de Vestfália legitimou o Estado-Nação como soberano e único a se relacionar no Sistema Internacional (CARVALHO, 2018).

Com o passar dos séculos, na conjuntura da Guerra Fria, entre 1960 e 1970, surgiu o Realismo, corrente teórica inspirada por pensadores como Thomas Hobbes, que reforça o Estado como ator único nas Relações Internacionais, colocando a agenda de segurança ou *High Politics*, como principal no Sistema Internacional anárquico onde os Estados-Nação se relacionam uns com os outros (MIGUEL, 2010).

O debate sobre o protagonismo do Estado-Nação no Sistema Internacional e a ausência de outros atores capazes de estabelecer relações internacionais, é algo que frequentemente causou divergências entre estudiosos e pensadores deste tema. Podemos definir Robert Keohane e Joseph Nye como uns dos pioneiros na abordagem de relações transnacionais por outros atores, não-estatais. Considerações na obra de co-autoria *Transnational Relations and World Politics*:

Some global interactions are initiated and sustained entirely, or almost entirely, by governments of nation-states. This is true of most wars, a large amount of international communication, considerable trade, and some finance. These we consider "interstate" interactions along with conventional diplomatic activity. Other interactions, however, involve nongovernmental actors—individuals or organizations—and we consider these interactions "transnational." Thus, a transnational interaction may involve governments, but it may not involve only governments: Nongovernmental actors must also play a significant role. We speak of transnational communication, transportation, finance, and travel when we refer to nongovernmental or only partially governmental interactions across state boundaries. Thus, "transnational interactions" is our term to describe the movement of tangible or intangible items across state boundaries when at least one actor is not an agent of a government or an intergovernmental organization (KEOHANE AND NYE, 1971, p. 332).

À luz dessa nova perspectiva de novos atores nas Relações Internacionais, esta ótica que figura ainda como um embrião de uma futura nova "*geography of centrality*" (SASSEN, 1996), indica que concomitantemente o surgimento de novos atores no Sistema Internacional

como Empresas Multi Nacionais (EMNs), Organizações não Governamentais (ONGs) e demais entidades supranacionais, embora o Estado-Nação não perca necessariamente a sua soberania, convive com tensões típicas da disputa por protagonismo no Sistema Internacional. Acerca disso, Alexander Kuznetsov diz:

What one can see today is that modern states have to navigate in international affairs surrounded by various MNCs, NGOs, supranational bodies, “individuals” and high profile issue of “war and peace” that determined international affairs for ages is challenged by so-called “low politics” matters. In these circumstances, it seems absolutely natural that states are increasingly losing their traditional authority and sovereignty (KUZNETSOV, 2015, p. 13).

Corroborando com Kuznetsov, a agenda de seguridade (*high politics*) dos Estados-Nação, vai se tornando incipiente, vide o avanço das décadas e novas agendas (*low politics*) que resultam nesse transbordamento de Relações Internacionais para níveis inferiores ao antes, soberano e único, Estado. Esses novos atores, em instâncias abaixo do Estado-Nação, refletem a mudança que vinha acontecendo no panorama das Relações Internacionais. Os atores, como um todo, estavam se tornando interdependentes uns dos outros, e o cerne Realista da busca por poder como objetivo principal de um Estado no Sistema Internacional, se torna irrisório frente ao novo cenário mundial.

O conceito de *Interdependência Complexa* trazido por KEOHANE AND NYE no final da década de 1980, adiciona esse novo paradigma sobre os atores no Sistema Internacional e o aspecto de que há múltiplos canais para Relações Internacionais, “(...)that is, states do not monopolize these contacts;”(KEOHANE AND NYE, 1987, p 731), logo existem outros, diferente do Estado como unitário no viés Realista. Neste novo cenário, a cooperação é a principal garantidora da segurança coletiva dos atores, antagonizando com o conceito de *balança de poder*. O enfoque em novos aspectos, como meio ambiente, na agenda dos Estados, ofuscou a segurança, antes prioridade na hierarquia de temas.

Nesta conjuntura, os governos subnacionais, mormente as cidades, se tornam atores atuantes no Sistema Internacional, implementando temas na agenda internacional, seja em soluções de problemas urbanos como mobilidade, segurança, saúde, ou em alternativas para o meio ambiente. (APRIGIO, 2015).

2.2 Cidades: ator inegável no mundo globalizado

As cidades aparecem como ator em Relações Internacionais como resultado do fenômeno chamado: globalização. Segundo MILANI & RIBEIRO (2011), baseado num contexto de “*globalização como política*”, através da cooperação transnacional por meio de canais e projetos econômicos, as cidades “(...) *partly emancipated themselves from the monopoly of the nation-state in the deployment of transborder public action.*”. O Estado-Nação continua sendo o ator principal, porém as cidades também se tornam *players* no Sistema Internacional impulsionadas pelo processo da globalização. Com uma visão conjuntural das cidades, SASSEN (1996) diz:

Major cities in the highly developed world are the terrain where a multiplicity of globalization processes assume concrete, localized forms. A focus on cities allows us to capture not only the upper but also the lower circuits of globalization. These localized forms are, in good part, what globalization is about. We can then think of cities also as one of the sites for the contradictions of the internationalization of capital. If we consider, further, that large cities also concentrate a growing share of disadvantaged populations - immigrants in Europe and the United States, African-Americans and Latinos in the United States-then we can see that cities have become a strategic terrain for a whole series of conflicts and contradictions. (SASSEN, 1996, p. 210).

Complementando SASSEN (1996), é na observância da conjuntura das cidades, que identificamos os efeitos da globalização. Problemas em outras cidades podem, de fato, afetar diferentes cidades em continentes distintos. Segundo MILANI & RIBEIRO (2011):

At the same time, transnational problems of major relevance to the system-wide functioning of the world (such as financial crises, cross-border environmental degradation, forced migration, drug trafficking, the spread of genetically-modified organisms, civic alliances for human rights, etc.) transcend the responsibility of the single nation-state and represent a major challenge that can hardly be dealt with solely within the framework of intergovernmental relations (MILANI & RIBEIRO, 2011, p 23).

Fica evidente que o senso de transnacionalidade que a globalização trouxe, torna as relações intergovernamentais dos Estados-Nação incipientes, o que corrobora os governos subnacionais, como as cidades, buscarem no Sistema Internacional formas de cooperação para resolver problemas conjunturais. Peter Loughheed (1983, citado por DUCHACEK, 1987), um ex Premier Canadense da província de Alberta, aponta a vulnerabilidade dos governos subnacionais frente à esta nova realidade, “(...) *"We remain directly affected in Alberta and in Canada by decisions that are made in Riyadh, Geneva, Tokyo, Beijing, Hong Kong, London, or you name it."* (p.3), isso mostra que o conceito de *Interdependência Complexa* (KEOHANE AND NYE, 1987) é uma realidade no mundo globalizado, aumentando a

necessidade de consonância entre autoridades municipais, por exemplo, com autoridades centrais de um sistema federativo, para lidarem com esses problemas transnacionais. Acerca disso, DUCHACEK (1987) comenta:

In federal democracies, the imperatives of interdependence have significantly increased the need for and frequency as well as contents of communications between noncentral elected officials and the central, national agencies whose primary task it is to deal with threats and opportunities on the international scene. (DUCHACEK, 1987, p. 6).

SASSEN (1996, p.210) define uma nova *geography of centrality*, consequência desse novo panorama e no que resultou o surgimento de cidades que refletem a globalização da economia e de mercados. Essa nova “*geografia de centralidade*” é caracterizada por cidades que, impulsionadas pela dispersão e transnacionalidade da economia num mundo globalizado, se tornaram grandes centros econômicos, operando altas quantias no mercado financeiro, o que causa até uma disparidade em magnitude entre estas cidades com as demais no mesmo país.

É nesse contexto que a autora nomeia esses grandes centros como “*cidades globais*”. Ela define como:

Global cities are centers for the servicing and financing of international trade, investment, and headquarter operations. That is to say, the multiplicity of specialized activities present in global cities are crucial for the valorization, indeed overvalorization of leading sectors of capital today. And in this sense such cities are strategic production sites for today’s leading economic sectors. This function is also reflected in the ascendance of these activities in developed economies. (SASSEN, 1996, p. 208).

Para SASSEN (1996) as cidades globais quebram o paradigma de que economias locais refletem a economia do país ou região onde estão inseridas. Portanto, elas tendem, em parte, se tornar distintas de suas regiões, até mesmo de suas nações, considerando o seu alto nível de internacionalização e atuação no Sistema Internacional.

Diante dessas evidências que tangem os *prós e contras* da globalização, que inegavelmente tornou as cidades como atores no Sistema Internacional, este novo *player* passa a ter um papel importante nesse novo panorama, cooperando em âmbito internacional a fim de resolver anseios locais.

3. A Paradiplomacia

3.1 Incursão sobre o conceito de Paradiplomacia

O panorama de Relações Internacionais foi mudando ao decorrer das décadas do século XX. Novas tendências, como a participação de novos atores no Sistema Internacional, despertaram o interesse nos acadêmicos, com o intuito de prever como se daria a relação do Estado Soberano frente a esse novo paradigma.

À luz dessa nova conjuntura no cenário internacional a partir da segunda metade do século XX, acadêmicos começaram a cunhar termos para as relações de outros atores, mormente os governos subnacionais, a fim de ilustrar esta nova realidade para as RIs. No que concerne governos subnacionais, como as cidades, o termo **Paradiplomacia** vem sendo usado com frequência, pela maioria dos acadêmicos, para definir a relação de governos subnacionais com demais atores no Sistema Internacional. De acordo com CORNAGO (2010, p.40), a Paradiplomacia por definição é o envolvimento de governos subnacionais em relações internacionais, através do estabelecimento de contatos formais e informais com agentes públicos ou entidades privadas, de caráter permanente ou apenas com uma finalidade específica, com o foco de promover assuntos socio econômicos, culturais, políticos ou em qualquer outra pauta internacional de suas competências constitucionais.

3.2 Estudos seminais de Paradiplomacia

O termo Paradiplomacia se concretizou na década de 1980, por Ivo Duchacek e Panayotis Soldatos. Porém, segundo KUZNETSOV (2015, p.26), a primeira tentativa de incorporar este termo no mundo acadêmico, foi de Rohan Butler, em 1961, sem sucesso.

O estudo da Paradiplomacia reflete as transformações que ocorreram neste recorte temporal, que inicia a partir da segunda metade do século XX e tem seu auge na década de 1990. Considerando as pautas de *high politics*, antes principal na agenda diplomática dos Estados, a Paradiplomacia é as vezes interpretada como “*uma pálida imitação da verdadeira e única diplomacia*”, segundo RIBEIRO (2009, p.33). O motivo para tal comparação, é que a cooperação dos governos subnacionais via Paradiplomacia se evidencia no âmbito das *low politics*, em aspectos econômicos, ambientais, culturais etc, esses assuntos dificilmente podem competir “*for public attention with wars, arms talks, international terror, espionage, and*

other forms of conflict and cooperation among sovereign nations.” (DUCHACEK, 1987, p.2).

Os acadêmicos buscam, através da Paradiplomacia, compreender essa nova realidade multifacetada das Relações Internacionais. Com esse senso de descentralização no Sistema Internacional, a relação entre a soberania do Estado e seu exercício diplomático por via de regra, torna a Paradiplomacia atraente como objeto de estudo relacionado ao Federalismo, Direito Internacional, além é claro, de Relações Internacionais.

Pretérita a aceitação do termo Paradiplomacia pela maioria dos acadêmicos, Ivo Duchacek sendo um dos pioneiros neste campo de estudo, cunhou o termo *Microdiplomacia*, em 1986, no seu artigo *The International Dimension of Sub- National Self- Governments*, apontando como o termo mais adequado para ilustrar a participação de governos subnacionais em âmbito internacional. Vale ressaltar também uma variação da *Microdiplomacia* de Duchacek, a *Protodiplomacia*, que seria a atuação do governo subnacional com um intuito separatista do Estado Central. A *Microdiplomacia* se evolui semanticamente, e foi sendo substituída aos poucos, por Paradiplomacia, proposto por Soldatos, considerando o radical *para*, significa “(...) *parallel to, often co- coordinated with, complementary to, and sometimes in conflict with centre- to-center macrodiplomacy.*” (DUCHACEK, 1990, p.32).

O conceito Paradiplomacia por vezes foi criticado, alguns acadêmicos acreditam que este termo não é adequado para definir a participação dos governos subnacionais internacionalmente. Para Joh Kincaid, o termo Paradiplomacia, com o cunho de *paralelo* que o radical da palavra apresenta, soa como algo secundário e a margem da diplomacia praticada pelo Estado-Nação. O termo mais apropriado que complementa adequadamente, seria *Constituent Diplomacy*, que significa atividades internacionais com caráter político-externo por *constituent governments*, como estados e províncias, e também por cidades, organizações da cidade civil e ONGs pertencentes à um **Estado Federado** (KINCAID, 2010, p. 15).

3.3 Variáveis propulsoras da Paradiplomacia

O grifo na referência de KINCAID tem a intenção de associar o fenômeno paradiplomático com a relação Federalismo/Democracia. Mas o que democracia têm a ver com Federalismo? São apenas coincidências no mundo contemporâneo? Seguindo a máxima de BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, a descentralização de poder que o federalismo

proporciona, é “o freio mais eficaz contra o abuso de poderes por parte do Governo central e a mais sólida garantia contra os perigos da ditadura” (2009, p.481). Esta variável, portanto, é relevante para alguns acadêmicos, como o próprio KINCAID, que diz:

The principal causal factor for constituent diplomacy is the freedom of action produced by democratization and market liberalization. Where democratization and market liberalization are absent or restrained, there is little or no constituent diplomacy, no matter what the level of globalization. (KINCAID, 2010, p. 16).

Em suma, a descentralização em um sistema federativo, onde governos subnacionais se relacionam com demais atores no Sistema Internacional com o intuito de resolver anseios locais sem a “dependência” do Estado-Nação, é mais provável de se acontecer num sistema democrático. Em um ambiente avesso, como os regimes totalitários onde a soberania do Estado priva seus governos subnacionais de cooperar no Sistema Internacional, a Paradiplomacia ou *Constituent Diplomacy*, na definição de KINCAID, têm chances mínimas ou inexistentes de acontecer. À luz deste aspecto, podemos exemplificar com a redemocratização do Brasil na década de 1980, como também da Rússia, no início dos anos 1990, e em como isso impulsionou a Paradiplomacia dos governos subnacionais em ambos os países.

Variável que também vale ser ressaltada, é a liberalização de mercados, defendido por Kincaid, um dos fatores principais que resultam na Paradiplomacia. Tendo em vista isto, vale destacar a queda do muro de Berlim em 1989, analisado por KUZNETSOV (2015):

Thus, for instance, the fall of the Berlin Wall in 1989 not only specified the motion of unification between Western and Eastern Germany, but opened new perspectives for the future of the whole of Europe that were not possible during the period of the Iron Curtain. In 1992 the Maastricht treaty marked a new era in European history with the declaration of the creation of the European Union. The unification on the supranational level and the intensification of the EU institutes had a strong influence on the formation of the new politics of regionalism at the pan- European level. After the Maastricht treaty, and especially with the establishment of Committee of the Regions (CoR) as a body within the EU’s institutional framework in 1994, subnational governments obtained those opportunities for promoting themselves in the international arena that they did not have ever before. (KUZNETSOV, 2015, p. 39).

Com a liberalização de mercados também em destaque, através do processo de integração regional europeu (União Européia), resultando numa maior liberdade dos governos subnacionais em se promover internacionalmente, a Paradiplomacia toma um patamar jamais visto anteriormente.

Nesse novo panorama descentralizado e também multilateral, com o fim da Guerra Fria e a polarização que perdurou por décadas, o “boom” da globalização da economia foi mais uma variável que impulsionou a Paradiplomacia na década de 1990. A globalização da economia, resultado da desregulação e liberalização de mercado, é vista por SASSEN (1996) como:

Rather than simply seeing it as freeing up the markets and reducing the sovereignty of the state, we might underline a much less noted aspect of deregulation: it has had the effect, particularly in the case of the leading economic sectors, of partly denationalizing national territory. (SASSEN, 1996, p. 214).

Saskia Sassen faz tal observação, à luz do conceito de *cidade global*, de autoria da própria, mencionado no primeiro item do presente trabalho. Tais cidades, com grande poderio econômico, grande nível de internacionalização e atividade econômica que transborda o senso nacional para global, trazem uma nova *geografia de poder*, que, segundo a autora, reduz a soberania do Estado Nação. Este conceito, para alguns, pode parecer um pouco *protodiplomático*, onde cidades com estas características tenham intenções separatistas, por se distinguir das demais regiões do Estado-Nação, por um alto nível de internacionalização econômica. Porém, para CORNAGO (2010), “*The internationalization of cities, for instance, can hardly be considered a challenge to the integrity -neither territorially nor simply symbolically -of the state’s sovereignty.*” (p. 14).

Os governos subnacionais, como as cidades, aumentaram sua participação no Sistema Internacional através de seus exercícios paradiplomáticos na década de 90, impulsionados pelas variáveis como descentralização de poder, liberalização de mercados e a globalização da economia. E, segundo KINCAID (2010) “*(...)create incentives and even imperatives for self-government not only for individuals and private enterprises but also for local and regional governments.*” (p. 16).

Considerando esse novo cenário, a Paradiplomacia se torna inegavelmente uma ferramenta de cooperação dos governos subnacionais no mundo globalizado, incentivado pelo senso de multilateralismo que o pós Guerra Fria trouxe para o Sistema Internacional. Governos subnacionais, como as cidades, cooperam com demais atores internacionais a fim de resolver problema locais de cunho econômico, ambiental e cultural.

4. A Paradiplomacia no Rio de Janeiro

4.1 A Paradiplomacia carioca: breve histórico e estrutura organizacional

O Rio de Janeiro, carinhosamente chamado de Cidade Maravilhosa, é o cartão postal do Brasil. Além de suas belezas naturais, seus pontos turísticos são conhecidos internacionalmente, um deles figura na lista de Sete Maravilhas do Mundo Moderno, o Cristo Redentor.

O protagonismo da cidade no país se destaca desde os tempos coloniais com a chegada da família real portuguesa em 1808. O Rio de Janeiro foi capital do Brasil por 197 anos, sendo substituída pelo Distrito Federal somente em 1960.¹

Tendo projeção internacional e um papel central no país, foi a primeira cidade a possuir um órgão para tratar de Relações Internacionais. A Coordenadoria de Relações Internacionais, substituiu a Assessoria Internacional, criada em 1986, e desde 1987 figura como centro de articulação internacional do município, ligada diretamente ao Gabinete do Prefeito.²

Através do processo de redemocratização brasileiro, via Constituição Federal de 1988, ou comumente chamada de Constituição Cidadã, o senso federalista com a descentralização de políticas públicas, trouxe otimismo para o exercício paradiplomático. Porém esse aspecto não foi previsto constitucionalmente, desde então o Rio de Janeiro e demais governos subnacionais brasileiros, são dependentes do próprio Estado Central.³

Mesmo com essa falta de autonomia, o Rio de Janeiro através da CRI, assim como demais governos subnacionais com ou sem estrutura organizacional para Relações

¹ Referência disponível em: <https://seuhistory.com/hoje-na-historia/rio-de-janeiro-se-torna-capital-do-vice-reino-do-brasil> . Acesso em 08/11/2018

² Histórico da CRI disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/relacoesinternacionais/a-coordenadoria> . Acesso em 08/11/2018

³ Para aprofundamento do aspecto jurídico-constitucional da Paradiplomacia no Brasil, indico o artigo de BANZATTO, *A inserção dos governos subnacionais brasileiros através da diplomacia federativa e da paradiplomacia*, 2015.

Internacionais, continuaram a se articular e se projetar internacionalmente por vias paradiplomáticas, principalmente a partir da década de 1990.⁴

Cooperando bi e multilateralmente, a Coordenadoria de Relações Internacionais do município do Rio de Janeiro, busca promover a cidade internacionalmente. Com a responsabilidade de assessorar o prefeito na elaboração e execução de políticas públicas municipais relativas à cooperação internacional, a CRI se subdivide atualmente em duas gerências, Cooperação Bilateral e Relações Federativas; e Cooperação Multilateral e Planejamento.

A Gerência de Cooperação Bilateral e Relações Federativas se relaciona com representações consulares e diplomáticas do Rio de Janeiro e do Brasil, desenvolve projetos através da cooperação direta com cidades e regiões que o Rio de Janeiro possui relações, prospecta projetos que sejam de interesse da prefeitura em outros países com potencial de gerar benefícios para a população etc.⁵

A Gerência de Cooperação Multilateral e Planejamento formula conteúdo e acompanha a agenda política do Rio de Janeiro nas redes de articulação de governos locais, tais como o Cities Climate Group (C40), Governos Locais pela Sustentabilidade (ICLEI), União das Cidades Capitais de Língua Portuguesa (UCCLA), Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), Associação Mundial das Grandes Metrôpolis; (Metropolis) e União das Cidades Capitais Iberoamericanas (UCCI). Elabora a agenda para atuação nas Organizações do Sistema ONU: UN-Habitat, UNESCO, PNUD, UNICEF, dentre outras. Apóia grandes eventos, seminários, conferências etc.⁶

As gerências têm um Coordenador central, normalmente um diplomata de carreira, e também são acompanhadas por assessores e uma equipe administrativa. Em conjunto, eles

⁴ Estudos de MILANI e RIBEIRO nas referências bibliográficas deste trabalho são valiosas fontes comparativas da atividade paradiplomática brasileira entre municípios com e sem estrutura para articulação internacional.

⁵ Maiores informações sobre as funções da Gerência de Cooperação Bilateral disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/relacoesinternacionais/estrutura> . Acesso em 08/11/2018.

⁶ Maiores informações sobre as funções da Gerência de Cooperação Multilateral disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/relacoesinternacionais/estrutura> . Acesso em 08/11/2018.

formam a Coordenadoria de Relações Internacionais do Rio de Janeiro, órgão pioneiro no país no que concerne Relações Internacionais por um município.

4.2 Rio de Janeiro e a agenda ambiental: de palco a ator paradiplomático

O Brasil iniciava a década de 1990 com seu primeiro presidente eleito democraticamente após a ditadura, culminando num senso de descentralização, principalmente após a Constituição de 1988. Outra variável é a assinatura do Tratado de Assunção, criando o MERCOSUL, que significa uma postura de liberalização de mercados sendo resultado da globalização da economia com o fim da Guerra Fria (DINIZ, 2007).

Esta década trouxe à tona assuntos ambientais, antes ofuscados pela Agenda pautada em segurança, criando a necessidade de se debater a preservação do meio ambiente frente ao desenvolvimento dos países. Com isso, a ONU (Organização das Nações Unidas), organizou a CNUMAD (Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento), ou Rio-92, apresentando o Rio de Janeiro como palco, pode ser considerado o primeiro evento de grande porte com projeção internacional que a cidade sediou. Com a presença de delegações de 178 países⁷, um dos documentos finais da conferência foi a *Agenda 21*⁸, com diretrizes e propostas para enfrentar os desafios ambientais frente ao desenvolvimento dos países. Vale ressaltar que a Agenda 21 é um “norte”, para os países usarem como referência e montarem sua própria Agenda.

Após 20 anos da Rio-92, mais uma vez o Rio de Janeiro foi escolhido para ser palco do sistema ONU na agenda ambiental. A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, ou Rio+20, teve a presença de 193 delegações de países em junho de 2012. Seu foco foi o debate de soluções para um desenvolvimento urbano com aproveitamento sustentável dos recursos naturais⁹. Ao final da conferência foi lançado o

⁷ Mais detalhes sobre a Rio-92 disponível em: <https://brasil.estadao.com.br/blogs/arquivo/rio-92-nas-paginas-do-estado-o-planeta-em-pauta/>. Acesso em 08/11/2018.

⁸ Documento oficial da ONU que serve como diretriz para as nações montarem sua própria Agenda, disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>. Acesso em 08/11/2018.

⁹ Mais detalhes sobre a Rio+20 disponível em: http://www.rio20.gov.br/sobre_a_rio_mais_20.html. Acesso em 08/11/2018.

documento *The future we want*¹⁰, onde a incipiência de metas concretas para um desenvolvimento sustentável, foi foco de críticas.¹¹

Paralela a Rio+20, aconteceu a Cúpula dos Prefeitos, uma reunião entre os 59 prefeitos das maiores cidades do mundo. Vale destacar também a reunião do C40 – *Cities Climate Leadership Group*, uma rede internacional de cidades que buscam soluções mensuráveis através de cooperação, para a implementação de práticas locais, que resultem na diminuição de emissão de gases de efeito estufa e seus impactos climáticos. Diferentemente da Rio+20, a Cúpula dos Prefeitos juntamente com a reunião do C40, definiram metas concretas para a diminuição de emissão de gases de efeito estufa. Foi acordado entre os prefeitos uma redução de 1,3 gigatoneladas de emissão de gases de efeito estufa até 2030. Para atingir tal objetivo, muitas cidades apresentaram projetos locais para a diminuição de emissão de gases de efeito estufa. Dentro dos projetos da prefeitura carioca, vale ressaltar a expansão do metrô até a Barra da Tijuca, criação de corredores especiais de ônibus (BRT), construção de ciclovias, criação de veículos leves sobre trilhos (VLT), fechamento do lixão de Gramacho como também o reflorestamento da cidade.¹² Neste momento, além de palco, o Rio de Janeiro passa também a ser ator paradiplomático na agenda ambiental.

A estratégia de sediar grandes eventos para projetar a cidade internacionalmente, trouxe esse novo objetivo para a prefeitura juntamente com a CRI, tornar o Rio de Janeiro referência internacional em Desenvolvimento Sustentável¹³. Cooperando multilateralmente, principalmente através do C40, o Rio de Janeiro reforça a importância de esforços climáticos locais em prol de um bem global.

Em 2014, o então prefeito Eduardo Paes foi eleito como presidente do C40, fato que reflete a assertividade dessa nova estratégia. Se tornando o primeiro presidente do hemisfério

¹⁰ Documento oficial da ONU disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/733FutureWeWant.pdf>. Acesso em 08/11/2018.

¹¹ “Rio+20 termina sob críticas e com longa lista de promessas”. VEJA. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/ciencia/rio20-termina-sob-criticas-e-com-longa-lista-de-promessas/>. Acesso em 08/11/2018.

¹² Mais detalhes sobre a Cúpula dos Prefeitos disponível em: http://www.rio20.gov.br/sala_de_imprensa/noticias-nacionais1/cupula-dos-prefeitos-um-dos-legendados-de-sucesso-da-rio-20.html. Acesso em 08/11/2018.

¹³ Relatório Rio Internacional da Coordenadoria de Relações Internacionais, p. 35. Disponível em: <http://prefeitura.rio/documents/4804537/8c7ff4cf-d6ab-4507-9767-29739e31494c>. Acesso em 08/11/2018.

Sul desse grupo de cidades engajadas no problema climático mundial, Eduardo Paes se comprometeu ainda mais com as metas estabelecidas pelo C40, e criou na esfera municipal projetos para ajudarem no cumprimento das mesmas.

Em setembro de 2014, a ONU organizou a “Climate Week” em Nova York, criando um evento específico para o engajamento de governos subnacionais na agenda climática, o “Climate Summit”. Além da participação do C40, grupo presidido pelo prefeito Eduardo Paes, também participaram cidades membro do ICLEI e CGLU (respectivamente Governos Locais para a Sustentabilidade e União das Cidades e Governos Locais, em tradução livre das siglas), com o apoio da agência ONU-Habitat. Ao final desse evento foi assinado um pacto, batizado de *Compact of Mayors*, ou Pacto Global de Prefeitos, por 228 cidades globais dedicadas na diminuição de emissão de gases de efeito estufa, se tornando a maior iniciativa de cidades com o problema climático global até então. Eduardo Paes evidenciou em seu discurso¹⁴, o importante papel das cidades no problema climático global:

- As cidades têm um papel especial nesta Cúpula do Clima, já que muitos dos problemas climáticos globais podem ser resolvidos por soluções urbanas locais(...). Como prefeitos nós estamos comprometidos em assumir metas ambiciosas e voluntariamente transformá-las em compromissos públicos, cientes de nossa responsabilidade em divulgá-las com rigor e transparência. Essa união significa uma redução de até 430 mil toneladas na emissão de gases do efeito estufa por ano até 2020 - um acumulado de 13 milhões de toneladas de CO2 até 2050.

Um ano depois, o Rio de Janeiro se tornou a primeira cidade a cumprir totalmente o Pacto Global de Prefeitos, em agosto de 2015. Resultado de comprometimento e da premissa de resiliência em projetos para cumprir as metas.¹⁵

Em novembro de 2015, aconteceu em Paris a COP21, Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Este evento resultou no Acordo de Paris, aprovado por 195 países com o comprometimento de reforçar os esforços contra o problema climático mundial. Para alcançar a meta de aumento da temperatura média global menos de 2º Celsius acima dos níveis pré industriais, cada país de forma autônoma deveria criar suas *Intended Nationally Determined Contributions* (INDCs). A contribuição brasileira pretende diminuir a emissão de gases de efeito estufa em 37% até 2025, e em 43%

¹⁴ Matéria sobre o Pacto Global dos Prefeitos disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?id=4975876> . Acesso em 12/11/2018.

¹⁵ Mais detalhes sobre a conquista e programas pra lidar com a conjuntura das metas disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?id=5553971> . Acesso em 08/11/2018.

até 2030 (comparando com as emissões em 2005).¹⁶ Eduardo Paes, mais uma vez representou a cidade do Rio de Janeiro nesta conferência, como prefeito e também como presidente do C40. Uma das contribuições feitas pela prefeitura do Rio de Janeiro, foi uma referência na INDC brasileira sobre a importância de engajamento dos governos locais no problema climático global: “Brazil recognizes the importance of the engagement of local governments and of their efforts in combating climate change.” (p. 4).¹⁷

A articulação do Rio de Janeiro no C40, talvez o exemplo de maior sucesso da Paradiplomacia carioca na gestão Paes¹⁸, não somente mostrou que os esforços locais das cidades são valiosos para resolver o problema climático no mundo, mas também corroborou que cidades em países subdesenvolvidos do hemisfério sul, podem ser protagonistas na cooperação de questões que perpassam o senso nacional para o global através da Paradiplomacia.

Considerações Finais

Este trabalho inicialmente apresentou a evolução do “elenco” de atores em Relações Internacionais, que pela ótica realista o Estado-Nação era único e absoluto no Sistema Internacional. Porém com o passar das décadas e o surgimento de conceitos como a *Interdependência Complexa* de KEOHANE AND NYE (1987), o Estado-Nação passou a dividir esse “palco” com mais atores, como empresas multinacionais, organizações não governamentais e também com unidades pertencentes ao território do próprio Estado-Nação, os governos subnacionais. Evidenciando as cidades, buscou através de autores como SASSEN (1996), corroborar com a relevância e o inegável posto de ator que as cidades têm no mundo globalizado.

¹⁶ Mais detalhes sobre o Acordo de Paris disponível em: <http://www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/acordo-de-paris>. Acesso em 12/11/2018.

¹⁷ INDC do Brasil disponível em: <https://www4.unfccc.int/sites/submissions/INDC/Published%20Documents/Brazil/1/BRAZIL%20iNDC%20english%20FINAL.pdf>. Acesso em 12/11/2018.

¹⁸ Relatório Rio Internacional da Coordenadoria de Relações Internacionais, p. 66. Disponível em: <http://prefeitura.rio/documents/4804537/8c7ff4cf-d6ab-4507-9767-29739e31494c>. Acesso em 19/11/2018.

Considerando esse panorama, foi introduzido o conceito de Paradiplomacia e autores renomados nesse assunto, como Ivo Duchacek, Panayotis Soldatos, John Kincaid, Noé Cornago e Alexander Kuznetsov. Mostrando a evolução dos estudos seminais, foi apresentado a definição por diferentes autores e as dimensões que os governos subnacionais orientam suas Relações Internacionais através da Paradiplomacia. Além disso, ressaltou variáveis que impulsionaram a prática da Paradiplomacia pelos governos subnacionais no mundo globalizado.

Fundamentando o trabalho histórica e teoricamente, apresentou-se como estudo de caso a Paradiplomacia na cidade do Rio de Janeiro. Passeando brevemente pelo histórico e a estrutura da CRI, evidenciou-se o pioneirismo da cidade no exercício paradiplomático no Brasil. Adiante, analisou-se a estratégia de sediar grandes eventos, como convenções ambientais da ONU, e na transição de palco para ator paradiplomático na agenda ambiental, reforçando que esforços locais apresentam-se como um meio eficaz para lidar com o problema climático global.

Finalmente, buscou-se destacar que mesmo ofuscada pela conjuntura olímpica da época, a Paradiplomacia da prefeitura do Rio de Janeiro na agenda ambiental junto com a CRI, foi um *case* de sucesso. Recomenda-se para estudos seguintes, avaliar se a estratégia paradiplomática de tornar o Rio de Janeiro referência ambiental global, também é compartilhada por demais governos subnacionais no mundo, a fim de alargar o estudo da Paradiplomacia no âmbito das *low politics*. Ressalta-se também a necessidade de estudos que abordem se essa estratégia ficou como um legado para a cidade do Rio de Janeiro, ou se foi descontinuada devido a troca de prefeitos e novas estratégias do novo mandato.

Referências

APRIGGIO, A. E. R. S. **A Paradiplomacia e a Atuação Internacional de Governos Subnacionais**. Braga. Universidade do Minho. 2015.

BOBBIO, N. MATTEUCCI, N. PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 13. ed. reimpr. Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

CARVALHO, Bruno Leal Pastor de. A “Paz de Vestfália”: marco das relações internacionais (artigo). In **Café História – história feita com cliques**. Disponível em: www.cafehistoria.com.br/paz-de-vestfalia-marco . 2018. Acesso em 21/11/2018.

CORNAGO, N. On the Normalization of Sub- State Diplomacy, **The Hague Journal of Diplomacy**. No. 5. 2010.

DINIZ, E. (org.). **Globalização: Estado e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

DUCHACEK, I. “Perforated Sovereignties: Towards a Typology of a New Actors in International Relations” in **Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units**, ed. by Michelmann H. and Soldatos P. Oxford University Press. 1990.

_____. Toward a Typology of New Subnational Governmental Actors in International Relations. UC Berkeley: **Institute of Governmental Studies**. 1987. Retrieved from <https://escholarship.org/uc/item/62s9g8km>

_____. **The Territorial Dimension of Politics within, Among, and Across Nations**. Westview Press. Michigan. 1986.

KEOHANE, R. NYE, J. “Power and Interdependence Revisited.” **International Organization**, vol. 41, no. 4, pp. 725–753, 1987. Disponível em: www.jstor.org/stable/2706764

_____. **Transnational Relations and World Politics**. Cambridge, MA: **Harvard University Press**. 1973.

KINCAID, J. Comparative Observations on the International Activities of Constituent Governments. In **Foreign Policy of Constituent Units at the Beginning of 21st Century**, edited by Ferran Requejo, 15-28. Barcelona: Col·lecció Institut d'Estudis Autònomic. 2010.

KUZNETSOV, A. S. **Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational governments in international affairs**. New York: Routledge. 2015.

LECOURS, A. **Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the developed world**. Haya. Discussion Papers in Diplomacy. Netherland Institute of International Relations “Clingendael”. 2008

MENDES, M. V.; FIGUEIRA, A. C. **Paradiplomacia e competitividade internacional de cidades: O caso do Rio de Janeiro**. Florianópolis. 3º Seminário de Relações Internacionais, Associação Brasileira de Relações Internacionais. 2016.

MIGUEL, V. V. R. A perspectiva realista na teoria das relações internacionais. Fatores estruturais no sistema político internacional. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 15, n. 2711, 3 dez. 2010.

MILANI, C. R. RIBEIRO, M. C. M. International Relations and the Paradiplomacy of Brazilian Cities: Crafting the Concept of Local International Management. **BAR**, Curitiba. V.8, n. 1, art. 2, pp. 21-36, Jan/Mar. 2011.

PAZ, L. P. (org.). A Inserção Internacional do Rio de Janeiro. **CEBRI Artigos**. Edição Especial, v. 3, ano 8. Rio de Janeiro. CEBRI. 2013.

RIBEIRO, M. C. M. **Globalização e Novos atores: a Paradiplomacia das Cidades Brasileiras**. Salvador: EDUFBA, 2009.

SASSEN, S. Whose City Is It? Globalization and the Formation of New Claims, in **Public Culture**. The University of Chicago. 205-223. 1996.