

Assimetrias e potencialidades na atuação internacional de governos subnacionais brasileiros: uma contraposição entre São Paulo (SP) e Mangaratiba (RJ) e o papel do MRE no fortalecimento da cooperação internacional descentralizada

DOI: 10.61623/ipri-pb.n1.a03

Bernardo Barreto de Vasconcelos Torres¹

Resumo executivo

A presente pesquisa analisa as assimetrias e potencialidades na atuação internacional de governos subnacionais brasileiros, em um estudo comparativo entre São Paulo (SP) e Mangaratiba (RJ), bem como o papel do Ministério das Relações Exteriores (MRE) no fortalecimento da cooperação internacional descentralizada. O estudo identifica que, embora o marco constitucional brasileiro concentre a política externa no âmbito federal, cada vez mais os municípios vêm ampliando sua atuação internacional, contando com o apoio do MRE, assim explorando oportunidades de cooperação técnica, intercâmbio cultural, turismo, atração de investimentos, entre outras necessidades territorializadas. A comparação entre esses entes subnacionais evidencia fortes assimetrias estruturais e institucionais entre os dois municípios, tendo São Paulo um aparato consolidado e corpo técnico especializado, enquanto Mangaratiba inicia sua trajetória de inserção internacional com recursos humanos e institucionais limitados, mas com vocação em áreas estratégicas, sobretudo no turismo. Com base nas evidências levantadas, o estudo recomenda uma institucionalização da política internacional nos municípios, por meio da

¹ Mestre em Gestão e Políticas Públicas pela FGV EAESP, Professor convidado do Ibmec RJ, cofundador da Liga Ibmec de Comércio Internacional e do Observatório de Políticas Públicas do Ibmec.

criação ou do fortalecimento de departamentos específicos voltados ao tema; a ampliação da cooperação técnica com o MRE, no intuito de melhor desenvolver a internacionalização local; o estabelecimento de mecanismos permanentes de acompanhamento e avaliação das ações municipais de inserção internacional; e a integração das políticas locais de internacionalização com as estratégias nacionais de desenvolvimento e diplomacia econômica, alinhando os objetivos municipais às diretrizes da política externa brasileira. O impacto potencial dessas medidas refletiria no fortalecimento da capacidade institucional e da governança internacional das cidades, além de que consolidaria o MRE como articulador central da cooperação internacional descentralizada, promovendo maior efetividade nas ações externas dos entes subnacionais, além de manter uma coerência com a política internacional do Estado. Em paralelo, o conjunto de ações origina um modelo replicável de internacionalização municipal, que pode inspirar outras cidades brasileiras, ampliando a presença global do Brasil por meio de seus governos locais.

Introdução

A crescente dependência das agendas globais de decisões locais, sobretudo nas questões climáticas, de combate à fome, entre outras, o que reflete inclusive o pensamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU), de ação local e impacto global, fez com que os governos subnacionais ampliassem suas atuações no cenário internacional.

No Brasil, mesmo com a centralização constitucional das relações exteriores na figura da União, observa-se um avanço expressivo da cooperação internacional descentralizada, impulsionada pela necessidade de buscar soluções para desafios urbanos cada vez mais complexos. Cidades e estados brasileiros, desde a década de 1980, têm incorporado progressivamente a dimensão internacional às suas políticas públicas, participando de redes multilaterais, estabelecendo parcerias bilaterais e captando recursos externos para o desenvolvimento local. Entretanto, esse processo é marcado por profundas assimetrias institucionais, técnicas e financeiras entre os atores subnacionais brasileiros, o que impacta diretamente sua capacidade de planejar, implementar e sustentar ações internacionais de forma contínua e estratégica.

Nesse contexto, a presente pesquisa destrincha as assimetrias e potencialidades na atuação internacional dos governos subnacionais brasileiros, a partir de uma contraposição entre os municípios de São Paulo (SP) e

Mangaratiba (RJ). A análise visa compreender como a chancelaria brasileira pode contribuir para a cooperação internacional descentralizada, tal como para promover maior integração entre os níveis de governo, garantindo assim o alinhamento das cidades e estados à política externa brasileira.

Análise

A atuação internacional dos governos subnacionais brasileiros tem se expandido de forma significativa nas últimas décadas, acompanhando a crescente inserção do país em agendas globais, com destaque para as de desenvolvimento sustentável e cooperação internacional. No entanto, a ausência de um marco normativo consolidado, apesar do apoio institucional do MRE, gera um cenário de grande heterogeneidade entre os entes locais, intensificado pelas discrepâncias no poderio e influência de cada ator.

Enquanto municípios de grande porte como São Paulo contam com estruturas institucionais robustas, equipes técnicas especializadas e capacidade de engajamento direto em fóruns multilaterais, as cidades de pequeno e médio porte, como Mangaratiba, enfrentam restrições administrativas, financeiras e de pessoal, que limitam sua projeção internacional. Essa disparidade reflete tanto o nível de institucionalização das políticas externas locais quanto a disponibilidade de recursos e competências internas para gerir relações internacionais de forma estratégica e contínua.

No caso de São Paulo, a existência de uma Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI), com equipe técnica, articulação intersetorial e histórico consolidado, tem possibilitado uma inserção ativa em iniciativas globais, como a participação nos grupos de engajamento do G20 durante a presidência brasileira, tendo a cidade também sediado a Reunião de Presidentes de Bancos Centrais e Ministros da Fazenda do G20. Essa atuação reflete não apenas a capacidade institucional, mas também o reconhecimento internacional do município como ator relevante em temas urbanos e climáticos, ampliando consideravelmente suas oportunidades de cooperação e acesso a financiamentos internacionais.

Por outro lado, o município de Mangaratiba, embora inserido em uma região estratégica e com potencial turístico e ambiental expressivo, ainda carece de estrutura institucional dedicada à cooperação internacional, planejamento de médio e longo prazo e integração com redes internacionais de cidades, apesar das importantes iniciativas, ainda embrionárias, de internacionalização, com destaque para a participação, enquanto espectador, de agendas do G20

Social e dos grupos de engajamento em 2024. A inexistência de unidades técnicas ou cargos específicos para a gestão de relações internacionais dificulta a continuidade das ações, tornando-as pontuais e dependentes de gestões políticas específicas.

Essa contraposição entre os dois casos analisados ilustra um desafio estrutural da paradiplomacia brasileira: a falta de conhecimento dos entes subnacionais sobre as oportunidades internacionais e sobre o apoio prestado pelo MRE, que possibilitam às cidades com menor capacidade institucional a desenvolver estratégias próprias de internacionalização. Pelo fato de os escritórios regionais do MRE ficarem localizados nas capitais e a sede da chancelaria ser em Brasília, muitas vezes prefeitos e suas equipes não conseguem alcançá-los de maneira recorrente, o mesmo se repetindo para o estreitamento de relações bilaterais, com as representações consulares e eventos oficiais restringindo-se às principais metrópoles, sendo um empecilho ao aproveitamento pleno do potencial da ação subnacional como instrumento de desenvolvimento e diplomacia territorializada.

Como consequência, a atuação internacional dos municípios brasileiros tende a reproduzir desigualdades regionais e institucionais já existentes, concentrando as oportunidades e a visibilidade nos grandes centros urbanos. Além disso, a ausência de coordenação com a política externa nacional, em ações pontuais dos municípios, pode resultar em sobreposição de agendas, diluição de esforços diplomáticos e perda de coerência estratégica na projeção internacional do país.

Recomendações

No intuito de melhor enfrentar as assimetrias institucionais e aproveitar de forma estratégica as possibilidades internacionais, recomendar-se-ia a adoção de medidas estruturantes e articuladas, tanto por parte dos entes subnacionais quanto por parte do MRE, em dois eixos principais:

1. Fortalecimento institucional da paradiplomacia municipal
 - Instituição de núcleos municipais de relações internacionais, mesmo em formato reduzido, com funções de prospecção de oportunidades, articulação interinstitucional e gestão de parcerias internacionais;
 - Capacitação técnica de servidores municipais em relações internacionais, com apoio do MRE e instituições parceiras, tendo

como exemplo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que já realiza pesquisas acerca do tema;

- Elaboração de planos municipais de internacionalização, integrando as prioridades locais às diretrizes da política externa nacional, para que, em conjunto, o MRE e os atores subnacionais possam traçar e executar uma estratégia assertiva;
- Incentivar a integração das agendas internacionais municipais aos instrumentos de planejamento local, como o Plano Plurianual (PPA) e o plano diretor, garantindo continuidade entre gestões.

2. Ampliação da participação municipal em fóruns e redes internacionais

- Incentivar a adesão de municípios a redes e coalizões internacionais, ampliando o intercâmbio técnico e o acesso a oportunidades de cooperação;
- Estimular a criação de consórcios intermunicipais de cooperação internacional, possibilitando que cidades vizinhas unam esforços para desenvolver projetos conjuntos e acessar oportunidades bilaterais e multilaterais;
- Facilitar a participação de cidades menores em eventos e agendas relevantes internacionais, por meio dos consórcios regionais de internacionalização, aproveitando as capacidades e vocações locais.

Propostas para implementação da política

Para o fortalecimento institucional da paradiplomacia municipal, se faz mister conscientizar o executivo, o legislativo e os setores locais acerca dos benefícios e das oportunidades da internacionalização. Para isso, um caminho estratégico é promover seminários com autoridades e referências da área, além de iniciar projetos de menor impacto com parceiros internacionais, demonstrando na prática os resultados e sendo uma primeira experiência positiva, eliminando o estigma acerca dos investimentos em ações internacionais. A partir dos primeiros contatos internacionais, torna-se possível investir na instituição dos núcleos municipais de internacionalização e na capacitação técnica dos servidores, traçando o caminho necessário para o aprofundamento das políticas narradas anteriormente, como a ampliação da participação municipal em fóruns e redes internacionais e a liderança para a criação de consórcios intermunicipais de cooperação internacional.

Conclusão

A diplomacia subnacional emerge como instrumento estratégico para o desenvolvimento local e para a ampliação da presença internacional do Brasil. O estudo comparativo entre São Paulo e Mangaratiba evidencia as assimetrias institucionais e técnicas que ainda caracterizam as atuações internacionais dos municípios, ao passo que revela o potencial transformador da cooperação descentralizada, quando articulada em conjunto ao MRE e a parceiros técnicos.

O fortalecimento institucional, a capacitação técnica e a integração das agendas internacionais aos planejamentos municipais são passos fundamentais para consolidar uma política de internacionalização subnacional coerente e perene, com impactos sólidos para os estados e municípios, avançando rumo a uma política externa mais inclusiva, cooperativa e alinhada às demandas territoriais.

Referências

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Escritórios de representação no Brasil. *Governo do Brasil*, 26 jun. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/composicao/escritorios-de-representacao-brasil>>. Acesso em: 7 nov. 2025.

BRASIL. *Prefeitura do Município de São Paulo*. Organograma e Estrutura Administrativa: Secretaria Municipal de Relações Internacionais – Acesso à Informação, 2025. Disponível em: <https://prefeitura.sp.gov.br/web/relacoes_internacionais/w/acesso_a_informacao/183163>. Acesso em: 5 nov. 2025.

TORRES, Bernardo Barreto de Vasconcelos; CARNEIRO, Ana Beatriz Rodrigues. A paradiplomacia da cidade do Rio de Janeiro: um estudo de caso sobre o governo de Eduardo Paes (2009-2016). *Boletim de economia e política internacional: relações internacionais de entes subnacionais*. Brasília, IPEA, n. 37, p. 107-122, set./dez. 2023. DOI: <https://doi.org/10.38116/bepi37art6>.