

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Izabela Dias Leite Torres

A PARADIPLOMACIA DO ESTADO DE MINAS GERAIS:  
um estudo sobre a cooperação com a China

Belo Horizonte

2020

Izabela Dias Leite Torres

A PARADIPLOMACIA DO ESTADO DE MINAS GERAIS:  
um estudo sobre a cooperação com a China

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Orientador: Alexandre Queiroz Guimarães

Belo Horizonte

2020

T693p Torres, Izabela Dias Leite.  
A paradiplomacia do Estado de Minas Gerais [manuscrito] : um estudo sobre a cooperação com a China / Izabela Dias Leite Torres. – 2020. [11], 127 f : il.

Monografia de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2020.

Orientador: Alexandre Queiroz Guimarães

Bibliografia: f. 127-135

1. Política internacional – Minas Gerais. 2. Relações econômicas internacionais – Minas Gerais. 3. Diplomacia – Minas Gerais – China. I. Guimarães, Alexandre Queiroz. II. Título.

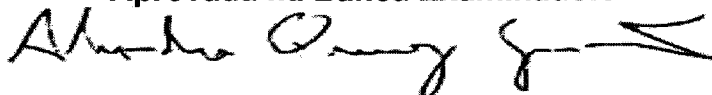
CDU 382.1(815.11)

Izabela Dias Leite Torres

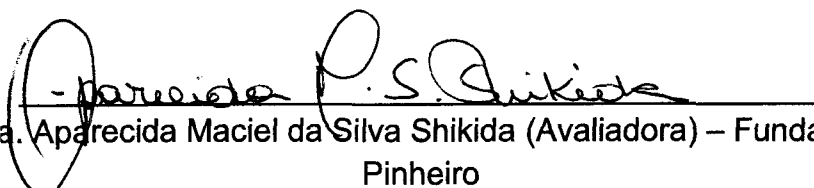
**A PARADIPLOMACIA DO ESTADO DE MINAS GERAIS:  
um estudo sobre a cooperação com a China**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Curso de Graduação  
em Administração Pública da Escola de  
Governos Professor Paulo Neves de  
Carvalho, da Fundação João Pinheiro,  
como requisito parcial para a obtenção  
do título de bacharel em Administração  
Pública.

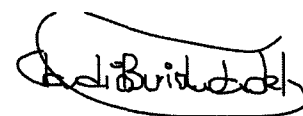
**Aprovada na Banca Examinadora**



Prof. Dr. Alexandre Queiroz Guimarães (Orientador) – Fundação João Pinheiro



Prof. Dra. Aparecida Maciel da Silva Shikida (Avaliadora) – Fundação João  
Pinheiro



Prof. Dr. Claudio Burian Wanderley (Avaliador) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 10 de agosto de 2020

*À minha mãe, por me mostrar  
e por me dar o mundo.*

## AGRADECIMENTOS

À família, fonte de amor e inspiração, por fornecer todas as condições necessárias para que eu chegasse até aqui. Vocês são a base de quem sou e dos valores que me norteiam.

Ao meu companheiro Magno, pelo apoio, cuidado e pela presença sincera nessa jornada.

Às amigas Júlia, Isabella e Alice, por tornarem mais leve nossa desconstrução e construção diária.

Ao meu orientador Alexandre, pela disposição e pelas conversas que tanto enriqueceram esta pesquisa.

À toda equipe da ACNI, agradeço imensamente pelo aprendizado, confiança, companheirismo e, em especial ao Gustavo, por guiar e apoiar meu desenvolvimento nessa experiência profissional.

Aos entrevistados, muito solícitos, pela contribuição e por possibilitarem maior compreensão entre a teoria e prática.

Por fim, agradeço a todos os colegas, professores e profissionais da Fundação João Pinheiro, pelo privilégio de poder me desenvolver não só profissional e academicamente, mas também como pessoa nessa instituição de excelência. Todos os esforços foram essenciais para o entendimento do que é trabalhar para com a sociedade.

Espero que, de alguma forma, esse trabalho reproduza toda a atenção e responsabilidade trabalhada nesses quatro anos de formação.

A todos que direta ou indiretamente fizeram parte desse processo, meu sincero obrigada.

*Para cruzar um rio, é preciso sentir cada pedra.*

*- Deng Xiaoping*

## RESUMO

Diante do crescente fluxo global de pessoas, informações e recursos, as relações internacionais dos estados subnacionais muito influenciam na tomada de decisões destes governos sobre suas políticas públicas e sobre suas estratégias de governança interna. Nesse sentido, a cooperação internacional faz-se de fundamental importância para o fortalecimento da relação de confiança entre governos, fator que contribui para a criação de soluções conjuntas em prol do desenvolvimento local. Sob tais perspectivas, este estudo busca analisar a paradiplomacia do Estado de Minas Gerais, identificando fatores que condicionam sua relação de cooperação com uma nação específica, a República Popular da China. À medida em que essa interação se torna mais importante para o Estado, surgem cada vez mais questionamentos se tais fluxos criam um novo tipo de dependência e se o tipo de cooperação praticada reproduz as assimetrias inerentes ao sistema internacional. Assim, por meio de levantamento bibliográfico e documental, bem como pela realização de entrevistas semiestruturadas com gestores anteriores e atuais dos setores de relações internacionais do Estado e com um representante do governo chinês, realizou-se uma pesquisa descritiva-exploratória que permitiu maior compreensão acerca dos principais interesses, estratégias, desafios e oportunidades envolvidos nesse fenômeno. Observou-se que a atuação internacional de Minas Gerais ainda enfrenta problemas de institucionalização e de capacidade de planejamento a longo prazo e que, diante das especificidades do relacionamento com a China, esses desafios tendem a se agravar. Depreende-se, por fim, que um maior empoderamento e apropriação do conhecimento por parte do estado acerca de suas demandas e relações aumentaria seu poder de negociação com agentes externos, abrindo oportunidades para a promoção do desenvolvimento local em uma perspectiva multidimensional.

**Palavras-chave:** Paradiplomacia, Cooperação Internacional, Minas Gerais, China, Desenvolvimento.

## ABSTRACT

In view of the growing global flow of people, information and resources, the international relations of the subnational states greatly influence the decision-making of these governments regarding their public policies and their internal governance strategies. In this sense, international cooperation is of fundamental importance for strengthening the relationship of trust between governments, a factor that contributes to the creation of joint solutions in favor of local development. Under such perspectives, this study seeks to analyze the paradiplomacy of the State of Minas Gerais, identifying factors that condition its cooperative relationship with a specific nation, the People's Republic of China. As this interaction becomes more important for the State, more questions arise as to whether such flows create a new type of dependency and whether the type of cooperation practiced reproduces the asymmetries inherent in the international system. Thus, through a bibliographic and documentary survey, as well as through semi-structured interviews with previous and current managers in the international relations sectors of the State and with a representative of the Chinese government, a descriptive-exploratory research was carried out that allowed a greater understanding of the main interests, strategies, challenges and opportunities involved in this phenomenon. It was observed that the international performance of Minas Gerais still faces problems of institutionalization and capacity for long-term planning and that, given the specificities of the relationship with China, these challenges tend to worsen. Finally, it appears that a greater empowerment and appropriation of knowledge on the part of the State about its demands and relations would increase its negotiating power with external agents, opening opportunities for the promotion of local development from a multidimensional perspective.

**Keywords:** Paradiplomacy, International Cooperation, Minas Gerais, China, Development.

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Classificação da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento 20

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC - Agência Brasileira de Cooperação  
ACNI - Assessoria de Cooperação Nacional e Internacional  
AH - Assistência Humanitária  
AOD - Assistência Oficial ao Desenvolvimento  
APEC - Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico  
BASIC - Brasil, África do Sul, Índia e China  
BRICS - Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul  
CAD - Comitê de Assistência ao Desenvolvimento  
CC&T - Cooperação Científica e Tecnológica  
CTI - Cooperação Técnica Internacional  
CF - Cooperação Financeira  
CID - Cooperação Internacional para o Desenvolvimento  
COSBAN - Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação  
FMI - Fundo Monetário Internacional  
INDI - Agência de Promoção de Investimentos e Comércio Exterior de Minas Gerais  
MRE - Ministério das Relações Exteriores  
NDB - Novo Banco de Desenvolvimento  
OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
OMC - Organização Mundial do Comércio  
ONG - Organização não-governamental  
ONU - Organização das Nações Unidas  
PCC - Partido Comunista Chinês  
PD - Países desenvolvidos  
PED - Países em desenvolvimento  
RPC - República Popular da China  
SEAPA - Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais  
SEDE - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>12</b>
<b>2 A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO</b>	<b>17</b>
2.1 Conceito, atores e classificação	17
2.1.1 Classificação da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento	21
2.1.2 Modalidades de Cooperação	22
2.2 Motivações	25
2.3 Evolução histórica da Cooperação	28
2.4 Tendências e perspectivas de cooperação	33
<b>3 OS ENTES SUBNACIONAIS NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO</b>	<b>36</b>
3.1 A paradiplomacia	37
3.2 Federalismo e Relações Internacionais no Brasil	42
3.3 Institucionalização estadual da paradiplomacia	49
3.4 Operacionalização da atuação internacional dos entes subnacionais	54
3.4.1 As práticas de internacionalização dos governos estaduais	54
3.4.2 Os acordos celebrados pelos entes subnacionais	57
3.4.3 A operacionalização da cooperação internacional no âmbito dos entes subnacionais	59
<b>4 A INTERNACIONALIZAÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS</b>	<b>63</b>
4.1 Histórico institucional	63
4.2 Operacionalização	70
<b>5 A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL ENTRE MINAS GERAIS E CHINA</b>	<b>76</b>
5.1 O parceiro internacional	77
5.1.1 Introdução à China	77
5.1.2 Política externa chinesa	80
5.1.3 A cooperação internacional da China	86
5.1.4 A dimensão subnacional	92
5.2 A cooperação internacional entre Brasil e China	96
5.3 A atuação bilateral Minas Gerais - China	99
5.4 Um panorama da relação entre Minas Gerais - China	107
5.5 Os desafios para a promoção da cooperação internacional entre Minas Gerais e China	112
5.6 As oportunidades na relação Minas Gerais - China	116
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>121</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>127</b>
<b>APÊNDICE I</b>	<b>136</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A partir do entendimento acerca da interdependência das nações e da consequente responsabilidade compartilhada para com a promoção do desenvolvimento local e global, a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) surge, por volta de 1950 no cenário do pós guerra, como um importante instrumento que utiliza o auxílio de agentes externos para a alavancagem das condições sociais, econômicas e institucionais dos países em desenvolvimento.

Tem-se que as práticas de cooperação internacional, materializadas em uma pluralidade de transações entre regiões, países e instituições, evoluíram seguindo as variações dos conceitos de economia e de desenvolvimento vigentes em cada época e, sobretudo, os interesses e estratégias dos países de economias centrais e de organizações multilaterais. A CID, então, mostra-se suscetível às diversas mudanças ideológicas e temporais com um caráter multifacetário que, atualmente, busca abarcar as novas objeções do século XXI.

Nesse contexto, observam-se desafios cada vez mais complexos que, ao mesmo tempo, convivem com problemas de longa data como desigualdade, marginalização, pobreza e exclusão social. Assim, muitas das adversidades do cenário mundial se perpetuam, mas são colocadas sob novas perspectivas e diferentes condições para a promoção de soluções, o que torna a pluralidade de atuação da CID uma oportunidade na busca do desenvolvimento.

Tal caráter multifacetário e plural da cooperação internacional destaca-se, principalmente, quanto a variação de pautas trabalhadas, de suas práticas e dos atores envolvidos. Quanto ao primeiro ponto, observa-se que pelas teorias desenvolvidas por Amartya Sen e por Mahbub ul Haq (MILANI, 2014) e pelo advento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, o conceito de desenvolvimento começa a ser entendido para além da correspondência ao crescimento econômico, realçando outras diretrizes para a alavancagem dos indicadores socioeconômicos e institucionais das nações em desenvolvimento.

Quanto às práticas e atores envolvidos, em contraponto à tradicional Cooperação Norte-Sul praticada no âmbito da Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) pelos países do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento

(CAD) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), destacam-se novas formas e concepções da cooperação em defesa de um modelo mais horizontalizado na chamada Cooperação Sul-Sul. Nesse sentido, observa-se maior inserção de atores como economias emergentes, países de renda média, entes subnacionais, sociedade civil e terceiro setor negociando seus interesses internacionalmente.

Assim, a participação mais ativa de diferentes atores no sistema de cooperação internacional abre espaço para ações mais descentralizadas, com possibilidade de participação dos governos subnacionais. Segundo Soldatos (1990), esse arranjo pode trazer ganhos tanto para o desenvolvimento regional quanto para o fortalecimento da nação como um todo e, faz-se fundamental visto que as relações dos estados com outros países e instituições são importantes influenciadoras de suas políticas públicas e de suas estratégias de governança interna.

Sob tal contexto este trabalho analisou as relações internacionais do Estado de Minas Gerais, explorando sua inserção no sistema de cooperação na relação com uma nação específica, a República Popular da China. Entende-se que a expansão desse país internacionalmente é um fenômeno que traz diferentes impactos para os atores com os quais há intenso comércio, investimento e interação governamental, como é o caso do Brasil e de Minas Gerais. Assim, à medida que a China ganha cada vez mais espaço no cenário internacional, é imperativo que os demais países e unidades federativas desenvolvam uma sólida compreensão desse processo e identifiquem os riscos e as oportunidades de cooperação para a promoção do desenvolvimento econômico e social em seus territórios.

A importância deste tema, materializado na produção científica, recai, portanto, sobre a possibilidade de acrescentar conhecimento e expertise para Minas Gerais quanto a prática da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e quanto a superação de possíveis assimetrias que podem advir dessa interação. Por meio da organização de informações e do levantamento de relevantes considerações, em um campo marcado pela escassez de estudos acadêmicos com esse recorte, destaca-se o potencial do presente trabalho para contribuir para a formulação de políticas públicas de projeção internacional e também como subsídio para futuras pesquisas.

Para tanto, proporcionando maior familiaridade com o fenômeno, utilizou-se de uma pesquisa descritiva-exploratória a fim de entender quais são as principais políticas internacionais desenvolvidas no estado de Minas Gerais e seus desafios e oportunidades para a captura de benefícios acerca da cooperação com a República Popular da China.

De forma específica, objetivou-se explorar o tema de Cooperação Internacional e da projeção externa de entes subnacionais; levantar um panorama da internacionalização de Minas Gerais; explorar o modelo de cooperação da China e de suas províncias; identificar as principais atividades de cooperação realizadas entre Minas Gerais e atores chineses; identificar interesses e estratégias embutidas em tais movimentações; identificar fatores e dificuldades que interferem na interação entre esses governos; Identificar a percepção dos chineses quanto a relação com Minas Gerais e; identificar possibilidades mais promissoras de cooperação para o desenvolvimento nessa relação.

Esses objetivos são alcançados por meio de procedimentos de coleta de informações que envolvem pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e pesquisa de campo com o uso de entrevistas. Sendo assim, na pesquisa bibliográfica utilizou-se de dados secundários para discussão e sustentação das questões e dos conceitos que se pretendia trabalhar, sendo estas fontes: artigos, dissertações e teses acerca da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento; da atuação internacional de entes subnacionais; da internacionalização do Estado de Minas Gerais e; das diversas questões que envolvem o modelo de cooperação chinês.

Com a pesquisa documental, realizou-se a coleta de informações em fontes primárias. Buscou-se marcos legais sobre a institucionalização e operacionalização da atuação de Minas Gerais na área internacional, além de documentos institucionais da administração direta do estado no que se refere à cooperação internacional com relação à China.

A pesquisa de campo, por sua vez, permitiu suprir informações não disponíveis em fontes documentais e possibilitou maior compreensão entre a teoria e a prática, por captar percepções acerca do contexto organizacional em sua

dimensão técnica e política. Assim, realizaram-se sete entrevistas<sup>1</sup> semi estruturadas, cujo roteiro encontra-se no Apêndice I, com:

- (i) gestores anteriores do setor internacional do Estado de Minas Gerais, a fim de aferir acerca das práticas organizacionais e principais atividades de cooperação com a China;
- (ii) gestores atuais do setor internacional e dos demais órgãos do Estado de Minas Gerais que desenvolvam projetos de cooperação internacional com a China, a fim de identificar principais práticas, interesses e estratégias envolvidas na relação bilateral;
- (iii) gestor do governo da Província de Jiangsu<sup>2</sup>, a fim de identificar quais são os interesses e práticas envolvidos na cooperação, bem como a percepção do parceiro internacional acerca da relação bilateral.

Para o tratamento dessas informações, optou-se pela análise de conteúdo, com uma abordagem qualitativa, sistematizando as respostas coletadas em quatro categorias: interesses e motivações, estratégias, desafios e oportunidades. Nessa perspectiva, junto a pesquisa bibliográfica e documental, as entrevistas permitiram maior compreensão acerca de diferentes variáveis na relação de cooperação internacional entre Minas Gerais e China, conferindo maior orientação à aplicabilidade prática.

Enfim, destaca-se que este trabalho é dividido em seis capítulos, incluindo essa introdução. No capítulo 2, discute-se as principais definições e tendências globais acerca da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. No capítulo 3, explora-se as teorias a respeito da atuação internacional de entes subnacionais, discutindo qual o grau de autonomia e os meios utilizados pelos estados brasileiros para a prática da cooperação internacional. No capítulo 4, busca-se construir uma trajetória da internacionalização do Estado de Minas Gerais, situando como esse ente subnacional brasileiro, amparado pela legislação federal

---

<sup>1</sup> Todas as sete entrevistas foram realizadas em Junho de 2020 e, dada as restrições de locomoção advindas da pandemia do Coronavírus, foram realizadas via videoconferência pelas plataformas Zoom e WeChat, no caso do entrevistado chinês.

<sup>2</sup> Esta entrevista foi concedida utilizando-se a língua inglesa. Para citações neste trabalho, realizou-se a tradução sem perda ou distorção de conteúdo.

e estadual, monta sua estrutura institucional e operacional para a realização de cooperação e para a manutenção do relacionamento com agentes externos.

No capítulo 5, abre-se o estudo de caso desta pesquisa com uma discussão a respeito da relevância da China no cenário internacional e de suas principais práticas de cooperação e, na sequência, busca-se identificar quais são as estratégias e os interesses envolvidos na relação entre Minas Gerais e China. A partir disso, analisa-se quais são os gargalos presentes na internacionalização do Estado para a efetiva realização da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento no que tange os diversos fluxos chineses, desde suas primeiras interações, na segunda metade da década de 1990. Por último, nas considerações finais, enfatiza-se as principais ideias e contribuições levantadas nesse trabalho.

## 2 A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO

As relações dos estados com outras nações e instituições são importantes influenciadoras de suas políticas públicas e de suas estratégias de governança interna. Assim, a fim de subsidiar a análise da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) entre o Estado de Minas Gerais e a China, este capítulo abordará as principais definições acerca do conceito e das modalidades deste instrumento além, de um panorama das motivações dos atores envolvidos, da evolução histórica e de suas atuais perspectivas no cenário mundial.

Tais discussões fazem-se fundamentais para o entendimento do cenário internacional no qual o Estado mineiro está envolvido. Nesse sentido, não pretende-se esgotar o assunto, objetivo que seria incabível diante dos limites e das intenções desse trabalho, mas explorá-lo no que tange o entendimento de que as instituições, as políticas e as práticas que atualmente constituem a CID são resultado de um longo processo de aprendizado e disputa em uma condição de dependência histórica (SOUZA, 2014).

### 2.1 Conceito, atores e classificação

Por Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), tal como se pretende utilizar neste trabalho, entende-se um conjunto de atividades que têm como objetivo explícito apoiar e executar as prioridades nacionais e internacionais de desenvolvimento econômico, social, institucional, ambiental, etc. Essas ações são, assim, voltadas para países em desenvolvimento e baseiam-se em relações cooperativas que reforçam o empoderamento destas nações sobre suas políticas públicas (ALONSO; GLENNIE, 2015). Mais precisamente, à CID compete:

- a) apoiar e complementar os esforços dos países em desenvolvimento para garantir o fornecimento de padrões básicos sociais universais aos seus cidadãos, como forma de as pessoas exercerem seus direitos humanos básicos;
- b) promover a convergência dos países em desenvolvimento (e particularmente dos mais pobres) para níveis mais altos de renda e de bem-estar, corrigindo desigualdades internacionais extremas; e
- c) apoiar os esforços dos países em desenvolvimento para participar ativamente no fornecimento de bens públicos internacionais (ALONSO; GLENNIE, 2015, p. 1).

Nesse sentido, a CID tem como razão de ser a promoção de desenvolvimento sustentável, justo e inclusivo. O autor Ayllón (2006) também compartilha de tal posicionamento ao defini-la como um:

Conjunto de atuações de caráter internacional realizadas pelos atores públicos e privados, entre países de diferentes níveis de renda, para promover o progresso econômico e social dos países em vias de desenvolvimento, e conseguir progresso mais justo e equilibrado no mundo, com o objetivo de construir um planeta mais seguro e pacífico. Essas atuações se situam no quadro das relações internacionais, das quais constituem um âmbito específico e perseguem metas comuns baseadas em critérios de solidariedade, eficácia, interesse mútuo, sustentabilidade e corresponsabilidade (p. 7).

Em um mundo globalizado, onde a desigualdade, a exclusão social e a pobreza se fazem cada vez mais visíveis e, da mesma forma, a necessidade de bens públicos se torna urgente, a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento se mostra mais importante e complexa. Assim, a CID atualmente se apresenta multifacetada em diferentes atores, objetivos e instrumentos, em contraponto às suas origens (SOUZA, 2014).

O que no período pós-guerra observava-se como países capitalistas, países do bloco comunista e países do terceiro mundo, configurou-se, a partir dos anos 1960, em *doadores tradicionais* e em *recipiendários*, constituindo estes últimos um bloco heterogêneo com piores indicadores socioeconômicos e institucionais (SOUZA, 2014). Os doadores tradicionais, por sua vez, constituíam os países-membros do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD), da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e realizam, até os dias atuais, o que denominam de Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD).

A AOD consiste nos fluxos de cooperação, como subsídios e empréstimos de governos, que são direcionados aos países em desenvolvimento visando a promoção do avanço econômico e do bem-estar social. Dessa forma, a origem dos recursos da AOD é sempre pública e, ainda que possam ser repassados a organismos internacionais e a Organizações Não-Governamentais (ONGs) estes terão aplicação em países recipiendários (OCDE, 2019).

Para tanto, cada transação financeira de AOD é de caráter concessional, implicando um elemento de doação que varia de 10% a 45% no caso dos empréstimos para os países em desenvolvimento e para organizações que

operacionalizam a cooperação internacional. Nesse quadro, exclui-se do conceito de Assistência Oficial ao Desenvolvimento a ajuda militar e promoção dos interesses de segurança dos doadores e as transações que têm objetivos comerciais como créditos à exportação (OCDE, 2019).

Assim, a AOD pouco se difere da CID em sua intenção explícita de promoção do desenvolvimento, sendo uma de suas modalidades. Como outra semelhança, a AOD não possui uma definição única, sendo suscetível às mudanças e às perspectivas das relações internacionais ao longo do tempo e espaço.

Ressalta-se que anteriormente a AOD possuía um escopo mais limitado ao reforçar a direção de recursos de países desenvolvidos a países em desenvolvimento enquanto o mundo experimentava diferentes formas de cooperação, parcerias e arranjos institucionais, que extrapolam tal desenho tradicional:

Emerge, ainda, dos estudos realizados no Brasil, a percepção da necessidade de aprimoramento dos registros dos dados sobre essa nova forma de se fazer CID, mais abrangente e representativa daquilo que tem ocorrido no mundo, para além da OCDE. Sistematizar esses dados, hoje dispersos, é passo fundamental para a compreensão do processo (IPEA, 2014).

Nesse sentido, destaca-se a ascensão de novos atores na CID, tais como economias emergentes, países de renda média, entes subnacionais, sociedade civil, terceiro setor composito, também, as formas de Cooperação Internacional Sul-Sul. A divisão entre “Norte” e “Sul” é utilizada para se referir às diferenças sociais, econômicas e políticas existentes entre países desenvolvidos (Norte) e países em desenvolvimento (Sul) não sendo, portanto, totalmente fiel à localização geográfica (ONU, 2019).

Assim, a Cooperação Sul-Sul é definida pela Organização das Nações Unidas (2019) como a cooperação entre países em desenvolvimento no Sul global e consiste em uma:

Ferramenta usada por Estados, organizações internacionais, acadêmicos, sociedade civil e setor privado para colaborar e compartilhar conhecimento, habilidades e iniciativas de sucesso em áreas específicas, como desenvolvimento agrícola, direitos humanos, urbanização, saúde, mudança climática etc.

Há exemplos de associações entre países emergentes como o G20 que constitui o principal fórum de cooperação econômica internacional, formado por líderes de países desenvolvidos e em desenvolvimento de todos os continentes. Trata-se de um grupo do qual o Brasil faz parte que possui grande poder e influência na agenda internacional por ser capaz de propor debates acerca dos principais desafios globais e de adotar iniciativas conjuntas para a promoção de desenvolvimento sustentável (MRE, 2020a).

Também com uma proposta multilateral de cooperação entre países do “Sul”, destaca-se a coordenação política entre Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS). O BRICS reúne países que à época de sua criação, em 2006, eram considerados economias do futuro por suas características semelhantes de aceleração no crescimento econômico e grandes populações com crescente poder aquisitivo. Desde então, o grupo passou a constituir um mecanismo oficial de cooperação em áreas com maior potencial de gerar resultados concretos nos países integrantes (BRICS, 2019).

O campo financeiro, desde o início, constituiu a maior área de atuação dos BRICS, levando a criação de duas grandes instituições para o financiamento de projetos e de políticas públicas de infraestrutura e transformação social: o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) e o Arranjo Contingente de Reservas (ACR). Para além disso, abriu-se espaço para outras áreas de cooperação que no Brasil são representadas pela “saúde, ciência, tecnologia e inovação, economia digital e cooperação no combate ao crime transnacional” (BRICS, 2019).

Os esforços para avançar em novas áreas de atuação podem ser observados na XI Cúpula dos BRICS em Brasília em 2019. Para esse encontro o Brasil estabeleceu quatro prioridades de atuação e dentre elas duas se relacionam com a cooperação internacional sendo: o fortalecimento da cooperação em ciência, tecnologia e inovação e o reforço da cooperação em economia digital (BRICS, 2019).

No âmbito da Cooperação Sul-Sul, portanto, percebe-se maior entendimento dos desafios globais como uma responsabilidade compartilhada e assim, defende-se o termo “cooperação” e “parceiros” no lugar de “assistência” e “doador/recipiendário”, observando uma “relação de benefícios mútuos, horizontalidade, maior participação e controle local dos recursos”, distintos do modelo tradicional Norte-Sul (SOUZA, 2014).

### 2.1.1 Classificação da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

A complexidade com relação aos conceitos e atores também é refletida na classificação da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Com base em Ayllón (2006) e Puente (2010), pode-se classificar a CID em seis categorias básicas, dependendo da sua origem, da natureza da cooperação, das características dos fundos, dos canais de execução, das modalidades e do nível de desenvolvimento dos países envolvidos. Essas informações podem ser observadas no quadro a seguir:

Quadro 1 - Classificação da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

Origem	Oficial ou Pública	Financiada, ainda que não em sua totalidade, por recursos públicos
	Privada	Financiada pelos demais agentes da sociedade como associações, empresas, ONGs e indivíduos.
Natureza	Financeira	Transferência efetiva de fundos
	Não-financeira	Transferência de tecnologia, <i>know-how</i> , conhecimentos, materiais, intercâmbios culturais, entre outros.
Característica dos fundos	Reembolsável	O valor investido deve ser devolvido em condições preestabelecidas
	Não-reembolsável	Cooperação a fundo perdido
Canais de execução	Bilateral	Acontece entre dois governos, entre suas agências internacionais ou entidades
	Triangular	Realizada por um ou dois países e um organismo internacional em um terceiro país em desenvolvimento
	Multilateral	Empreendida por organismos e agências intergovernamentais mediante recurso próprio ou de outros países
	Descentralizada	Realizada pelos entes subnacionais como estados federativos e municípios ou por universidades e centros de pesquisa
	Não-governamental	Realizada por Organizações não-governamentais
Países envolvidos	Vertical	Realizada por países desenvolvidos para países em desenvolvimento
	Horizontal	Realizada entre países em desenvolvimento
Modalidades	Cooperação Financeira	Financiamento de projetos ou apoio a orçamentos públicos
	Cooperação	Transferência e intercâmbio de conhecimentos, <i>know-how</i> ,

	Técnica	técnicas, experiências bem-sucedidas
	Cooperação Científica e Tecnológica	Transferência e intercâmbio de ciência e tecnologia para subsidiar programas e pesquisas
	Assistência Humanitária	Transferência de recursos com caráter emergencial direcionados às situações calamitosas
	Ajuda Alimentar	Envio de alimentos ou até de maquinário e créditos para produção e aquisição destes

Fonte: Aýllon (2006), Puente (2010).

Elaboração própria

A compreensão acerca das modalidades da CID faz-se fundamental para traçar possibilidades para a promoção de avanços socioeconômicos e institucionais a partir da cooperação internacional. Assim, essa categoria que inclui a Cooperação Financeira, Cooperação Técnica, Cooperação Científica e Tecnológica, Assistência Humanitária e Ajuda Alimentar, será detalhada na próxima subseção.

### 2.1.2 Modalidades de Cooperação

Nesta subseção discute-se os principais conceitos e as finalidades da Cooperação Financeira, Cooperação Técnica, Cooperação Científica e Tecnológica, Assistência Humanitária e Ajuda Alimentar que em conjunto compõe a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Ressalta-se que os conceitos aqui expostos foram se consolidando ao longo da história, acompanhando a evolução das correntes ideológicas da economia, do desenvolvimento, do entendimento das questões sociais globais e locais e, também, dos fluxos internacionais advindos da globalização.

A Cooperação Financeira (CF) tem por objetivo o desenvolvimento socioeconômico do país receptor através do financiamento de projetos ou de apoio a orçamentos públicos. Segundo Puente (2010):

A CF constitui-se de conjunto de subvenções, investimentos financeiros a fundo perdido, doações (inclusive de bens necessários ao desenvolvimento), e créditos “concessionais” (em geral, de longo prazo e com taxas de juros mais favoráveis), vinculados a programas e projetos de reformas macroeconômicas, estruturais ou

setoriais (incluindo ampliação de infraestruturas), e serviços de assessoria para a implementação desses programas e projetos (p. 61).

Tais fluxos são responsáveis pelo maior volume de recursos dentro da Assistência ao Desenvolvimento (ALONSO, 2005 *apud* PUENTE, 2010). Dada sua importância, são carregados de condicionalidades técnicas e políticas para sua execução como, por exemplo, a prestação de contas, metas nos projetos, responsabilização e, sobretudo, alinhamento político-ideológico com os países doadores ou com os organismos internacionais.

Quanto a Assistência Humanitária (AH), tem-se que esta consiste em uma medida de resposta mais rápida que visa solucionar crises humanitárias via envio de recursos dos países desenvolvidos, das agências especializadas das Nações Unidas e de ONGs. Assim, a AH “tem como objetivo a preservação da vida e o alívio do sofrimento de populações que se encontram em situações calamitosas decorrentes de catástrofes, de origem natural ou provocadas pela ação humana” (PUENTE, 2010, p.62).

A Ajuda Alimentar, por sua vez, consiste na “transferência de recursos, sob a forma de alimentos, bens doados relativos à produção de alimentos, ou créditos concessionais destinados à aquisição de alimentos” que também se direciona a países com fragilidades socioeconômica em que a fome é apresentada como um dos principais indicadores de urgência (PUENTE, 2010, p.64). Essa modalidade também é realizada por organizações internacionais e ONGs, mas se difere da AH por ser considerada uma ajuda com planos de longo prazo e não emergencial.

Segundo Puente (2010), a Cooperação Científica e Tecnológica (CC&T) pode ser entendida de forma geral como a transferência e ou intercâmbio de ciência e tecnologia para subsidiar programas, pesquisas e demais instituições como universidades e centros de formação. Esse fluxo pode se dar por meio da troca da técnica de execução (*know-how*), de profissionais especializados ou até de maquinário e equipamentos entre países desenvolvidos ou entre um país desenvolvido e um em desenvolvimento.

É importante ressaltar que não há consenso na literatura quanto às diferenças entre a CC&T e a Cooperação Técnica Internacional (CTI). Assim, tem-se que a CTI, junto a Cooperação Financeira (CF), é um dos pilares da Cooperação

para o Desenvolvimento. Esta modalidade também sofreu grandes modificações ao longo da história e, a partir de diversas concepções da literatura, Puente (2010) a definiu como:

Um processo multidisciplinar e multissetorial que envolve, normalmente, um país em desenvolvimento e outro(s) ator(es) internacionais (país ou organização multilateral), os quais trabalham juntos para promover, mediante programas, projetos ou atividades, a disseminação e transferência de conhecimentos, técnicas, experiências bem-sucedidas e tecnologias, com vistas à construção e desenvolvimento de capacidades humanas e institucionais do país em desenvolvimento, despertando-lhe, dessa forma, a necessária autoconfiança que contribua para o alcance do desenvolvimento sustentável, com inclusão social, por meio da gestão e funcionamento eficazes do Estado, do sistema produtivo, da economia e da sociedade em geral (p. 74).

A CTI, portanto, tem como objetivo maior a construção e o fortalecimento de capacidades individuais e institucionais no país beneficiário, por meio da transferência de insumos que são sustentáveis no tempo.

Destaca-se que a operacionalização dessas modalidades de cooperação “viabilizou-se mediante projetos, limitados no tempo e no espaço, com objetivos definidos e com componente de planejamento e ferramentas de implementação, monitoramento e avaliação” (DEGNBOL-MARTINUSSEN, 2004 *apud* PUENTE, 2010, p. 67).

Assim, os elementos e informações essenciais de um projeto, dispostos no marco lógico, são definidos pelos doadores, enquanto, a delimitação e a justificativa podem ficar a cargo dos beneficiários. Dessa forma, faz-se necessário destacar que as negociações de cooperação e de elaboração de projetos estão sujeitas a tentativas de barganha e a margem de manobra das partes envolvidas que visam contestar recursos (SALLES, 2007). Por vezes, tal processo acaba por refletir condições assimétricas para a execução da cooperação para o desenvolvimento, como explica a autora:

Por um lado, o doador propõe um marco lógico que estructure as práticas locais conforme seus propósitos sociais e interesses políticos. Por outro lado, o beneficiário tentará suprir suas necessidades com os recursos advindos da cooperação técnica através de projetos que atendam às suas demandas (SALLES, 2007, p. 498).

A cooperação pode, então, não acontecer caso o doador, que cede e decide sobre os recursos, não estiver de acordo com as condições propostas. Desse modo, identifica-se, muitas vezes, incompatibilidade entre a demanda do beneficiário e a oferta do doador. O problema seria decorrente da “fabricação de demanda” (MOSSE, 2005 *apud* PUENTE 2010), em que não há observação das carências, das preferências, das necessidades e sobretudo dos contextos culturais e institucionais dos recipiendários.

Constatada essa dificuldade, o foco se desviaria para a oferta da cooperação, que seria norteadada pelo entendimento e juízo dos doadores. Em tais casos de falha da cooperação, observa-se que por vezes as transferências de técnicas e conhecimento tendem a ser insuficientes, superficiais e despersonalizadas, com poucos avanços, portanto, no desenvolvimento, no fortalecimento de instituições e de capacidades produtivas (PUENTE, 2010).

Assim, as manifestações de assimetria de poder nas negociações, na elaboração e na execução da cooperação podem refletir problemas estruturais da sociedade para os resultados da intervenção internacional. Tais observações tendem, então, a ser minimizadas em cooperações horizontais visto a maior relação de parceria entre os atores envolvidos.

Notou-se se que tais problemas foram mais expressivos até a década de 1970 e desde então, no campo doutrinal, trabalha-se para reduzi-los ao mínimo, procurando aumentar o entendimento e a participação dos países ou público-alvo em todas as etapas da elaboração dos projetos de cooperação, como será exposto na seção 2.3 deste capítulo.

## **2.2 Motivações**

De forma geral, observa-se que a CID é influenciada pela evolução das perspectivas de desenvolvimento e pelos modelos de cooperação e interação governamental, bem como, pelas necessidades de cada país de se projetar internacionalmente. Destaca-se que:

O peso e a importância de cada um dos elementos motivacionais variaram ao longo dos anos e, de certa forma, condicionam e moldam a cooperação para o desenvolvimento, bem como a

escolha dos países e setores beneficiários e o grau de prioridade a eles atribuível. (DEGNBOL-MARTINUSSEN, 2004 *apud* PUENTE, 2010, p. 40).

Assim, segundo Puente (2010), corroborando para a própria variação do conceito de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento ao longo do tempo e espaço, as causas que a movem também não são lineares. As motivações dependem das intenções de cada país com (sobre) os outros e do tipo de relação entre eles em cada período da história. Compreender tal fato torna-se fundamental para influir sobre as práticas e efeitos da cooperação atual e de suas projeções futuras.

Para tanto, discute-se nesta seção o viés dos doadores e dos recipiendários, assim como suas distinções. Dentre os doadores, destacam-se, primeiramente, as motivações de cunho moral, altruístico e humanitário que surgem como a razão de ser da cooperação. Por um lado, tem-se o princípio da distribuição e da obrigação de “caridade” com aqueles que não possuem condição social e financeira desejável. Por outro lado, essas colocações, por vezes, podem ser levadas como justificativas a fim de dar andamento a outros objetivos e estratégias no cenário internacional (PUENTE, 2010).

Há, ainda, casos em que se observa a rejeição da necessidade de “caridade” para com outros países pelo não reconhecimento, por parte das economias centrais, de suas responsabilidades acerca do subdesenvolvimento de outras nações. Portanto, as razões morais para cooperar, segundo Puente (2010, p.52) “mesmo quando genuinamente presente na motivação para a ajuda ao desenvolvimento, faz-se acompanhar de outros motivos, sejam eles admitidos, disfarçados ou encobertos”.

Por outras causas entende-se os motivos econômicos e comerciais; culturais e históricos; geoestratégicos e políticos, entre outros. Com relação aos primeiros, estes são guiados pela intenção de abertura de novas áreas de influência econômica, observando-se benefícios para a transação de produtos entre as nações, além do privilégio de acesso a novos mercados e de plataformas de comércio. Tais iniciativas de cooperação podem facilitar o acesso ao crédito ao recipiendário, mas também há a possibilidade de condicionar seu comércio a outra economia por meio de concessões. Os interesses econômicos e comerciais estão, portanto, dentro do escopo da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento e da CID em

diferentes formatos e discursos oficiais a depender da relação entre os atores (PUENTE, 2010, p. 56).

Quanto às motivações de cunho cultural e histórico, em Puente (2010), tem-se que estas visam a manutenção de laços já existentes ou o reforço de características comuns, como em casos de antigas relações de metrópoles e colônias e de países com a mesma religião e o mesmo produto de exportação. Entretanto, ainda que no discurso oficial tal justificativa apareça, raramente é um fator exclusivo determinante para a cooperação internacional.

Já os motivos geoestratégicos e políticos, por sua vez, guiam muitas movimentações e acabam por serem refletidos no formato da cooperação em sua “definição, escopo, volume, orientação, destinação e execução da ajuda externa” (PUENTE, 2010). Assim, diversos países mantêm planos de cooperação com outras nações com fins que exprimem seus interesses internos, como foi o caso estratégico das potências URSS e EUA na Guerra Fria, o Brasil no âmbito do bloco Mercosul, e a China com influência econômica no sudeste asiático, entre outros.

Ademais, acentua-se, atualmente, outras motivações de cooperação internacional que advém do entendimento de dificuldades e responsabilidades globais. Tal movimento, é observado a partir de marcos e eventos históricos que possibilitam aos países criarem um consenso acerca das alternativas de ação diante de tais desafios. A exemplo disso, tem-se o Acordo de Paris que firmou compromissos internacionais em 195 países com o principal objetivo de fortalecer a resposta global à ameaça das mudança climáticas além, das próprias agendas para o desenvolvimento global das Nações Unidas que planejam ações e propõem metas coletivas para as questões sociais, econômicas e também ambientais nos países (ONU, 2016).

Também são exemplos de tais desafios e responsabilidades globais a questão dos refugiados dos países em zona de conflito político e religioso que buscam asilo na Europa, o tráfico de drogas e o grande desgaste ambiental nos países periféricos. Temas, portanto, que são alvo da cooperação internacional a medida em que são problemas compartilhados entre diversos países, exigindo soluções conjuntas.

Por fim, as motivações dos recipiendários de Assistência ao Desenvolvimento ou da CID em sentido mais amplo, como referência aos próprios

termos, decorrem da possibilidade da promoção de avanços socioeconômicos e da solução de problemas e obstáculos internos com a ajuda internacional.

Como relatado anteriormente, a ajuda externa, muitas vezes, traz em seu escopo condicionantes que interferem na governança local, nas políticas públicas, no comércio ou na autonomia do estado dos países recipiendários. São diretrizes que, a depender do recurso e das condições dos doadores, implicam na condução econômica e na execução de projetos que podem trazer graves consequências no que tange a dependência desses países com relação às economias centrais. A depender também do grau de vulnerabilidade social, econômica e política dos países, segundo Puente (2010), tais condições podem ser contestadas pelos recipiendários. No caso de países com baixos indicadores socioeconômicos ou em situações de guerra, crises e calamidades, há baixa força política para o oferecimento de uma contraproposta.

Já as economias em desenvolvimento como os BRICS têm ganhado maior influência no cenário global e com isso têm experimentado, também, a posição de doadores ou prestadores da cooperação internacional. Assim, identifica-se, nessa modalidade de cooperação, as características da Cooperação Sul-Sul que apontam para as relações de parcerias e trocas mútuas (SOUZA, 2014).

### **2.3 Evolução histórica da Cooperação**

Entende-se a necessidade de revisão histórica da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento para a compreensão do seu comportamento diante dos diversos cenários mundiais e, sobretudo, para apontar sobre suas tendências futuras. Para tanto, utilizou-se da construção guiada por fases, assim como apresentada por Puente (2010), e o registro de marcos internacionais.

Segundo Puente (2010), pode-se entender a evolução da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento em quatro fases, sendo a primeira entre 1950 e 1960; a segunda correspondente a década de 1970; a terceira na década de 1980 e a quarta, a partir de 1990. De forma geral, observou-se que a CID evoluiu seguindo as variações dos conceitos de economia e de desenvolvimento vigentes em cada época e, sobretudo, a partir dos interesses e estratégias dos países de economias centrais e das organizações envolvidas.

Entre 1950 e 1960, a fase do “Preenchimento de Lacunas”, como explica Puente (2010), o pensamento econômico foi muito influenciado pelo vislumbre de crescimento da economia e de desenvolvimento advindos do grande investimento de capital. Por tal perspectiva, também influenciada pela teoria Keynesiana, seria necessária a entrada de capital estrangeiro para que as economias dos países subdesenvolvidos alavancassem, visto que no cenário interno havia escassez de capital disponível.

Identificou-se que, no período, a pouca poupança interna era combinada a “insuficientes reservas de conhecimento nos países em desenvolvimento (representadas por deficiências em mão-de-obra especializada, bem como fragilidade organizacional e institucional)” (BROWNE, 2006 *apud* PUENTE, 2010, p.43). Assim, pela ótica vigente, formavam-se “lacunas” para o progresso econômico e social destas nações e, logo, caberia aos países mais abastados (doadores) preenchê-las via cooperação.

Nesse cenário, destacou-se a assistência técnica (mais tarde chamada de Cooperação Técnica) que, segundo Puente (2010), fomentava algumas bases para a industrialização via substituição de importação, bem como projetos de infraestrutura produtiva com grande investimento exógeno. Pode-se afirmar que tais fluxos das potências para os países de economia periférica não era aleatório ou altruísta, como aponta Puente (2010):

A cooperação para o desenvolvimento foi de fato utilizada pelas grandes potências para manter alianças estratégicas e influência política sobre os países de sua órbita. Desde o início, a assistência externa também esteve vinculada à promoção do comércio e dos interesses econômicos dos doadores (p. 43).

A relação de dependência destes países subdesenvolvidos e em desenvolvimento das economias centrais, no entanto, se agravou. Tem-se que os resultados dessa fase não foram sentidos pela sociedade como um todo dentro dos países receptores. Segundo Puente (2010), observou-se crescente concentração de renda e indicadores sociais críticos que impediam o crescimento sustentável e o real progresso dessas economias.

Tal fato culminou, na década de 1970, na discussão acerca do conceito de desenvolvimento para além da correspondência ao crescimento econômico. Assim, inicia-se a segunda fase da Cooperação Internacional, com o viés da

“Dimensão Social”. Para tanto, as organizações internacionais como o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE, respaldadas por correntes intelectuais, foram moldando e regrido formas de cooperação que fossem mais responsivas frente às necessidades mundiais (PUENTE, 2010).

A exemplo disso foi criado o mecanismo de graduação dos países de acordo com sua renda *per capita*, possibilitando a melhor distribuição e priorização das ações doadoras. Nesse contexto, Puente (2010) identifica pontos importantes para a evolução da CID, destacando-se a maior qualidade da cooperação com o direcionamento para áreas de maior carência social como saúde e educação; a ascensão da modalidade multilateral de cooperação realizada por organismos e agências intergovernamentais como Agências das Nações Unidas e Banco Mundial e; as primeiras movimentações da modalidade de Cooperação Sul-Sul.

No cenário brasileiro, o país experimentou taxas de crescimento de 9,5% a 14% ao ano no período de 1968 a 1973, que eram advindas do “potencial de aumento da produtividade das fábricas, da disponibilidade de mão de obra no mercado e dos atrativos para o investidor estrangeiro” (EBC, 2019). Entretanto, com os choques do petróleo em 1973 e em 1979, a década de 1980 foi marcada por grandes crises financeiras tanto para as economias periféricas quanto para as centrais. E nesse contexto iniciava-se a terceira fase da Cooperação Internacional.

Por um lado, se deu o corte na distribuição do petróleo por conta das mudanças políticas vividas no segundo maior produtor mundial da época, Irã. A venda do produto passaria então a ser orientada pelo viés político-religioso da nação, tornando mais difícil o fluxo para os países ocidentais, especialmente para os Estados Unidos e, conseqüentemente, aumentando o preço do barril. Por outro lado, destaca-se a recessão econômica nos países desenvolvidos e em desenvolvimento como consequência de tais instabilidades no mercado internacional do qual eram tão dependentes (EBC, 2019).

Assim, em face da dificuldade de controlar as contas externas, aumentavam-se as dívidas enquanto a capacidade de pagamento diminuía, colocando as grandes instituições financeiras em risco. Com isso, como aponta o autor, a cooperação internacional para o desenvolvimento realizada pelos doadores e pelos organismos internacionais como Banco Mundial tomou a forma de empréstimos como justificativa de ajuda aos receptores:

[...] em função desse quadro, a cooperação para o desenvolvimento passa a atender antes aos objetivos do Norte de salvar o sistema financeiro internacional, mediante concessão, aos países do Sul, de empréstimos com condicionalidades, de modo a permitir-lhes honrar seus compromissos junto às instituições financeiras privadas, do que propriamente aos anseios do Sul pelo desenvolvimento sustentável (PUENTE, 2010, p. 46).

O aumento da dívida externa advinda de tais empréstimos surge, portanto, combinado a imposições aos receptores para o direcionamento à ajustes fiscais e para a priorização de reformas estruturais. E por consequência, “[...] induz a se colocar um pouco de lado a luta contra a pobreza e os objetivos sociais, transferindo a ênfase à estabilidade macroeconômica e à redução da intervenção do Estado” (PUENTE, 2010). Assim, nesse período, observa-se um declínio substancial dos indicadores socioeconômicos da África e da América Latina, configurando a “década perdida” em 1980.

Passada a década de 1980 e a Guerra Fria, a cooperação internacional para o desenvolvimento entra em sua quarta fase em 1990. Dado o fim da polarização, observa-se uma redução da cooperação com função geoestratégica até então muito realizada pelas grandes potências. Entretanto, novos conflitos políticos, étnicos e religiosos surgem no cenário internacional, o que faz aumentar a intensidade dos fluxos de assistência humanitária ao mesmo tempo em que aumenta, também, a descrença na eficiência desses instrumentos de Assistência ao Desenvolvimento no que tange a promoção de avanços nos países recipiendários (PUENTE, 2010).

Tal descrença, segundo os países doadores, era justificada pela “falta de comprometimento dos países receptores em tornar a AOD efetiva, mediante reforma de processos internos; desvios da ajuda para outros fins que não os estabelecidos e; corrupção endêmica” (PUENTE, 2010). Assim, observa-se que mais uma vez a cooperação seria condicionada a condução da política interna dos receptores e de sua compatibilização com as intenções dos doadores que, desta vez, passava a ser conduzida pelas diretrizes neoliberais:

Na prática, o paradigma da boa governança sacramenta a tendência mais recente, entre os PD, de atribuir a responsabilidade pelo processo de desenvolvimento aos próprios PED, na assunção de que os fluxos internacionais privados de capitais e de comércio devem assumir o primeiro plano dos esforços pelo desenvolvimento.

Nesse pressuposto, a AOD deve atuar apenas como catalisadora desses fluxos, ao mesmo tempo em que promove a boa governança e as condições para que o capital privado encontre campo fértil. O corolário disso é a diminuição da cooperação internacional nos setores produtivos (supostamente a cargo dos investidores externos) e sua concentração em setores em que o mercado não atua: saúde, educação, saneamento básico, entre outros, o que não deixa de ser preocupante, na ótica dos PED. (PUENTE, 2010, p. 48).

Um movimento oposto é observado ao final da década de 1990, quando as diretrizes liberais do Consenso de Washington são flexibilizadas, reforçando a relevância do papel do Estado para a promoção de políticas públicas e para o fortalecimento de instituições.

Os temas sociais e o combate ao terrorismo retomam importância dentro das preocupações da cooperação para o desenvolvimento (PUENTE, 2010). Assim, abre-se os anos 2000 com as preocupações geoestratégicas de segurança dado o ataque de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos, além do advento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)<sup>3</sup> como uma orientação para a cooperação global.

A adoção dos ODM teve um significado singular no cenário internacional por reunir governos, organizações internacionais, sociedade civil, acadêmicos e o setor privado a serviço do desenvolvimento global. Foram estabelecidas estratégias para a promoção dos direitos humanos no sentido de enfrentamento de mazelas como “pobreza, fome, doenças, analfabetismo, degradação ambiental e discriminação contra as mulheres” (ONU, 2015). No âmbito do Brasil, tais prioridades e metas foram levadas para as esferas estaduais e municipais possibilitando mais engajamento desses governos com as diretrizes internacionais (ONU, 2015).

Assim, até 2015 a Organização das Nações Unidas identificou diversos avanços sociais nos países, mas não suficientes para a erradicação da pobreza.

---

<sup>3</sup> Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) surgiram a partir de conferências e encontros dos líderes mundiais para a adoção da Declaração do Milênio em 2000. Esse documento estabeleceu uma parceria global entre 189 países e 23 organizações internacionais que se comprometeram com a redução da pobreza extrema que seria segmentada em oito objetivos: acabar com a fome e a miséria; oferecer educação básica de qualidade para todos; promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde das gestantes; combater a Aids, a malária e outras doenças; garantir qualidade de vida e respeito ao meio ambiente e; estabelecer parcerias para o desenvolvimento (ONU, 2015).

Tem-se que os ODM formaram uma base para o entendimento da responsabilidade compartilhada entre as nações e do compromisso com o desenvolvimento multidimensional. E, aproveitando tal impulso, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) surgiram renovando as metas e prioridades de acordo com a nova realidade global (ONU, 2015).

A construção dos ODS foi coordenada pela Organização das Nações Unidas e, assim como os ODM, contou com a participação de diversos setores da sociedade de mais de 190 países. Foram definidos 17 objetivos e 169 metas que contemplam as dimensões de desenvolvimento social, econômico e ambiental para o ano de 2030. Assim, formou-se a Agenda 2030 da qual os ODS indicam um compromisso e cooperação global para o estabelecimento de ações e políticas públicas nacionais mais fortes e focadas para os próximos anos (ONU, 2015).

O advento de tais objetivos e orientações de responsabilidade global reforçam a cooperação internacional para o desenvolvimento como um mecanismo para alcançar resultados nos países em desenvolvimento a medida em que é contemplada no ODS 17: “fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável”. A cooperação entre os povos é, portanto, uma tendência na agenda global e, no contexto dos ODS, realçam-se as formas não financeiras de apoio ao desenvolvimento, ao contrário do que se identificava nos pressupostos dos ODM.

## **2.4 Tendências e perspectivas de cooperação**

Entende-se que a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, de caráter multifacetado e suscetível às diversas mudanças ideológicas e temporais, consiste em um importante instrumento de desenvolvimento econômico, social e institucional dos países. Com tal objetivo primordial, a CID depara com novas objeções para o século XXI. São desafios globais cada vez mais complexos, advindos da interdependência das nações e da crescente globalização que, ao mesmo tempo, convivem com problemas de longa data como desigualdade, marginalização, pobreza e exclusão social.

Muitas das adversidades do cenário mundial continuam as mesmas, mas sob novas perspectivas e diferentes condições para a promoção de soluções. Nesse

sentido, destacam-se algumas tendências dos fluxos de cooperação para este século. Primeiramente, o próprio conceito de desenvolvimento que a CID persegue, atualmente, vai além da prosperidade econômica, pois considera o bem-estar social a partir das diretrizes de análise do economista indiano Amartya Sen e do paquistanês Mahbub ul Haq em 1990 (MILANI, 2014).

Para Amartya Sen e Mahbub ul Haq a concepção de desenvolvimento vai além das variáveis relacionadas à renda como a acumulação de riquezas e o crescimento do produto interno bruto dos países. É entendida como uma expansão de liberdades que, por sua vez, constitui-se pelo aumento da condição de agente dos indivíduos. Assim, a garantia de direitos civis de liberdade política, segurança, transparência bem como o acesso aos serviços públicos de saúde, educação e assistência são fundamentais para a promoção de oportunidades individuais e para o fortalecimento de outros aspectos da vida comunitária (PANSIERI, 2016).

Para tanto, o Estado é um ator fundamental para conjugar a ampliação de tais liberdades dos indivíduos promovendo, assim, a redução de desigualdades sociais. Tal olhar é fundamental tanto para a gestão interna dos países em desenvolvimento quanto para o cenário internacional que tem se tornado cada vez mais desigual (PANSIERI, 2016).

Nesse sentido, a cooperação internacional tem um importante papel ao envolver governos. Causas que antes não se faziam visíveis pela tradicional AOD do CAD/OCDE, passam então a constituir importantes práticas de cooperação para países em desenvolvimento, como apontam os autores:

Ações visando à manutenção da segurança pública; à remoção de barreiras tarifárias; à criação de ambientes propícios ao investimento privado; à promoção de instituições funcionais, incluindo o estado de direito, a transparência e o combate à corrupção; ao desenvolvimento de infraestrutura; ao apoio a pequenas e médias empresas; à redução dos custos das remessas; e à flexibilização das leis de propriedade intelectual vão muito além da AOD, sendo defendidas pelos países emergentes, e podem estar entre as mais significativas e consequentes da CID (CHATURVEDI, 2012; DI CIOMMO, 2014; BESHARATI, 2013 *apud* SOUZA, 2014, p. 13).

Assim, identifica-se outra tendência da CID. Como levantado nas seções anteriores, tais ações destacadas são marcadas pela ascensão de novos atores como economias emergentes, entes subnacionais e atores privados. Esses agentes

passam a ganhar cada vez mais voz nos fóruns globais no que diz respeito às diretrizes, normatizações, mensuração e avaliação da CID (IPEA, 2014). Com tal tendência, Ayllón (2006, p.8) reforça que “esse processo de mudança produz uma importante revisão dos seus fundamentos, objetivos e instrumentos [da CID]”.

Assim, os objetivos dos países em desenvolvimento apontam para uma diretriz de parceria e colaboração e identificam-se tais pretensões nas ações da Cooperação Sul-Sul. Afirma-se isso considerando que esse modelo consiste em um “amplo sistema para a colaboração entre países do sul nos domínios econômico, social, cultural, ambiental e técnico” (PNUD, 2007 *apud* SOUZA, 2014, p.13).

Se por um lado, é benéfico que estes países consigam realizar uma modalidade de CID materializada na cooperação técnica, transferência de tecnologia, habilidades, *know-how* e treinamento mais compatíveis às suas demandas e objetivos, por outro lado, estes instrumentos ainda constituem dificuldades técnicas devido sua difícil mensuração (IPEA, 2014). Dado o grau de ativos intangíveis e da subjetividade de seus efeitos, a avaliação dessa cooperação consiste, portanto, em um obstáculo para o planejamento futuro dessas ações.

Faz-se, assim, cada vez mais necessário que os novos fluxos entre os países em desenvolvimento sejam considerados nas pautas internacionais para o desenvolvimento de estudos e ferramentas que ampliem o resultado dessas cooperações. Os BRICS, as discussões do G20 bem como a construção de agendas internacionais mais participativas como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são importantes iniciativas nesse sentido, mas que ainda são insuficientes para lidar com a emergência social e econômica destes países.

Depreende-se, então, que uma definição de normas e padrões da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento mais inclusiva deve passar pelas considerações não somente dos países da OCDE, mas também pela participação dos países emergentes e de renda baixa (IPEA, 2014). Tal participação tende a se fazer fundamental para o entendimento do que os países buscam ao formalizar cooperações e, sobretudo, como e em que medida podem se beneficiar de tais negociações dada a realidade de cada nação que, no caso do Brasil e de suas unidades subnacionais, será discutido no próximo capítulo deste trabalho.

### 3 OS ENTES SUBNACIONAIS NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), como exposto no capítulo 2, consiste em um importante instrumento para a promoção de avanços sociais, econômicos e institucionais de agentes parceiros ou recipiendários. Pelas teorias discutidas e pelo levantamento histórico desse movimento, constatou-se que a CID se apresenta de forma multifacetada, envolvendo novos arranjos entre governos e instituições, bem como possibilitando a criação de espaços para o protagonismo de diferentes atores.

A fim de subsidiar a análise acerca das possibilidades de cooperação internacional entre o Estado de Minas Gerais e a China e suas províncias, este capítulo tem como objetivo discutir qual o grau de autonomia dos estados brasileiros para a atuação externa e quais os instrumentos que estes governos podem utilizar para a cooperação internacional descentralizada - modalidade levada a cabo por estados federativos, municípios ou por universidades e centros de pesquisa (PUENTE, 2010).

Assim, trata-se, neste estudo, da atuação internacional de um desses atores: os estados federativos, aqui também chamados de entes subnacionais ou de governos não centrais, cuja atuação não se limita, não se confunde e, na maioria dos casos, não pretende ser conflituosa à ação do Estado-Nação.

Para tanto, a primeira seção traz os questionamentos e as principais definições teóricas tanto da academia internacional quanto nacional do que vem a ser o fenômeno de projeção externa dos entes subnacionais - aqui chamada de *paradiplomacia*. Já na segunda seção, discute-se quais as competências legais e legítimas de cada esfera governamental no âmbito do Brasil. Por fim, destaca-se a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento na terceira e na quarta seção, diferenciando, respectivamente, seus processos e seus instrumentos quando realizada pelo Estado Nacional ou por um ente subnacional.

### 3.1 A paradiplomacia

Após a Guerra Fria, intensificaram-se as transformações econômicas e políticas advindas da globalização, trazendo novas articulações para o sistema internacional e para a organização interna dos Estados Nacionais. Diante da abertura de possibilidades e de novos desafios, os temas internacionais têm adquirido grande relevância para a gestão dos governos não centrais, estes que podem ser “parte de Estados unitários como os Departamentos uruguaios, as Regiões italianas e as Províncias chinesas, ou de Estados federados, como os Estados brasileiros, as Províncias argentinas e os Cantões suíços” (NUNES, 2005, p.13).

Os primeiros estudos sobre este fenômeno surgem no final da década de 1980, com Duchacek (1990) e Soldatos (1990, 1993), referências pioneiras para indicar a projeção externa dos governos subnacionais. Para Duchacek (1990, p.33), as “atividades paralelas, coordenadas, complementares ou, algumas vezes, conflitivas em relação a diplomacia central”<sup>4</sup> podem ser definidas como *paradiplomacia*.

De forma geral, este conceito engloba o que o autor chama de *paradiplomacia regional*, *paradiplomacia transregional* e *paradiplomacia global*. São negociações e conexões entre governos não centrais que dividem fronteiras, no primeiro caso, e entre governos não centrais em que apenas os países dividem fronteira, no segundo caso, que tendem a ser facilitadas pela proximidade territorial. Já no terceiro caso, são conexões com nações distantes que podem colocar os governos não centrais em contato não só com pólos comerciais, industriais e culturais de diferentes partes do globo, mas também com as agências de promoção internacional de outros países (DUCHACEK, 1990)<sup>5</sup>.

Com uma definição semelhante, a paradiplomacia é entendida por Soldatos (1993) *apud* Prado (2018, p.139) como “atividade internacional direta de atores subnacionais (unidades federadas, regiões, comunidades urbanas, cidades) apoiando, complementando, corrigindo, duplicando ou desafiando a diplomacia dos

---

<sup>4</sup> No original: “Activities parallel to, often co-ordinated with, complementary to, and sometimes in conflict with centre-to-centre ‘macro-diplomacy’” (DUCHACEK, 1990, p.33).

<sup>5</sup> Segundo Duchacek (1990), há, ainda, o conceito de *protodiplomacia*, que consiste em projeções internacionais dos entes subnacionais com objetivos separatistas, causando riscos a unidade do Estado nacional, com foi o caso de Quebec no Canadá até 1985 e da Catalunha na Espanha atualmente. Atividades com tal caráter não são alvo de estudo deste trabalho.

Estados nacionais”. Por outro lado, defende-se que tal nomenclatura não considera a amplitude das atuações internacionais dos entes subnacionais.

Para Hocking (1993) e Aguirre (1999) *apud* Prado (2018), a evolução do cenário global permitiu a ascensão de novos atores que devem ser considerados com tal protagonismo. Ainda que em menor complexidade, a atividade internacional dos governos não centrais não deve ser entendida como anormal ou como uma subatividade e sim, como uma extensão, indo “além da diplomacia”. Ainda que haja contestações sobre a nomenclatura da projeção internacional dos governos não centrais, o termo paradiplomacia tem sido o mais recorrente na literatura e no campo das ciências sociais e humanas contemporâneas. Com referência ao termo, Cornago (2009) apresenta uma definição mais completa:

[...] envolvimento dos governos subnacionais nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos formais e informais, permanentes ou ad hoc, com entidades estrangeiras públicas ou privadas, com o objetivo de promover questões socioeconômicas, culturais ou políticas, bem como quaisquer outra dimensão estrangeira de suas próprias competências constitucionais<sup>6</sup> (p. 13).

Em suma depreende-se que na definição supracitada, como em Duchacek (1990) e em Soldatos (1993), observa-se o ponto de convergência positiva na relação da paradiplomacia com a diplomacia central. Para os autores e como pretende-se utilizar neste trabalho, as possibilidades de ação internacional dos governos não centrais não são sobrepostas, mas podem ser concomitantes à atuação do estado-nação, desde que respondam às limitações legais, que por sua vez variam de acordo com cada constituição.

As competências legais de atuação internacional dos entes subnacionais são, portanto, distintas daquela praticada pelo Estado-Nação. Assim, tem-se que a diplomacia central se difere da paradiplomacia principalmente pela sua abrangência e representatividade. Para Duchacek (1990), a diplomacia central ou macro-diplomacia está relacionada à segurança e ao *status* nacional e, para Soldatos (1990), se trata de questões da “alta política” referentes a soberania do Estado-

---

<sup>6</sup> No original: “[...] *sub-state governments’ involvement in international relations, through the establishment of formal and informal contacts, either permanent or ad hoc, with foreign public or private entities, with the aim to promote socio-economic, cultural or political issues, as well as any other foreign dimension of their own constitutional competences*” (CORNAGO, 2009, p. 13).

Nação. Para ambos os autores, a paradiplomacia tem objetivos mais coordenados e restritos pelas diretrizes dos governos centrais, tendo uma atuação mais específica.

As indicações de “alta política” também aparecem nos estudos de Kincaid (1990), com exemplos de movimentações e ações que, a depender das normas vigentes em cada país, só a diplomacia central teria autoridade e poder internacional para realizar. São exemplos desses atos a declaração de guerra; construção e manutenção de forças armadas; condução de relações com nações estrangeiras e com organizações internacionais; nomeação e recebimento de funcionários diplomáticos e consulares; conclusão, ratificação e implementação de tratados; regulação do comércio com nações estrangeiras; controle de entrada e saída nas fronteiras nacionais e; aquisição ou cessão de territórios.

Tal diferenciação da atividade internacional em “alta política” e “baixa política” é compartilhada pela literatura do século XXI. Para Nunes (2005), a partir dos anos 1990, temas como direitos humanos, desenvolvimento sustentável, terrorismo, doenças pandêmicas e mudanças climáticas, considerados temas da baixa política, entraram nas agendas internacionais e acabaram por implicar responsabilidades e competências para a gestão dos governos subnacionais.

Portanto, os assuntos relativos a sobrevivência e perpetuação do Estado, como território, segurança e estratégias, são tradicionalmente exclusivos da diplomacia central do Estado nacional, enquanto assuntos não vitais para o Estado como questões ambientais, sociais e econômicas podem ser alvo da atuação dos entes subnacionais, consistindo a principal motivação para a inserção internacional desses atores (VIGEVANI, 2006).

Para além disso, a paradiplomacia é distinta da diplomacia central a medida em que as suas atividades são mais “oportunistas e experimentais, pois não são determinadas funcionalmente, e podem prevalecer os interesses políticos imediatos na tomada de decisões sobre estratégias e iniciativas” (KEATING, 2000 *apud* NUNES, 2005, p.24). Assim, tal colocação se manifesta em diferentes âmbitos das relações internacionais dos governos subnacionais: nas motivações; no envolvimento; nos recursos; nos níveis de participação e; nas estratégias desses entes.

Quanto às motivações, observa-se que os entes subnacionais, em meio às diretrizes internacionais e domésticas, buscam “aproveitar as novas

possibilidades geradas pela globalização para inserir a economia regional nos fluxos de comércio internacional e de investimentos estrangeiros” (NUNES, 2005, p.8). Este ponto, segundo Kincaid (1990), consiste em um dos maiores benefícios do fenômeno:

Os governos constituintes devem se defender cada vez mais na nova economia global, porque o Estado-nação não é totalmente capaz ou sempre disposto a se defender para eles. A diplomacia constituinte e o *lobby* intergovernamental sobre assuntos externos também podem aumentar a equidade entre as regiões. Benefícios adicionais estão nas inovações decorrentes da diplomacia constituinte: comunicação e cooperação intercultural aprimorada, entendimento público aprimorado dos assuntos mundiais e ônus reduzido para o governo geral<sup>7</sup> (p. 73).

Com relação ao envolvimento dos governos não centrais na esfera internacional, tem-se que a continuidade das atividades desenvolvidas depende da capacidade de expressão destes governos nos espaços nacionais e internacionais. O envolvimento também depende da vontade e atitude política regional para atender demandas globais, bem como da coincidência temática da agenda global com as competências constitucionais dos entes federados (NUNES, 2005). Percebe-se tais condicionantes na subjetividade do que se trata de baixa ou alta política:

A percepção de que as ações implementadas pelos governos subnacionais representam atividades consideradas de baixa política acaba por marginalizar esse processo, limitando-se a reconhecer tais atividades como políticas públicas (PRADO, 2018. p. 149).

Além disso, as estruturas e recursos para a projeção internacional, no geral, dependem do grau de especialização dos recursos humanos e da capacidade econômica do ente subnacional. Por outras vias, segundo Nunes (2005), podem articular com os canais de atores não governamentais ou do próprio governo central.

Pelos níveis de participação, observa-se que os entes subnacionais tem mais conexão com diferentes ambientes, “governamental, supranacional, intergovernamental, transgovernamental e transnacional”, gerando mais possibilidades e dinamismo para suas atuações. Por essa razão, suas estratégias

---

<sup>7</sup> No original: “*Constituent governments must fend for themselves to an ever greater extent in the new global economy because the nation-state is not fully able or always willing to fend for them. Constituent diplomacy and intergovernmental lobbying on foreign affairs can also enhance equity among regions. Additional benefits lie in the innovations that stem from constituent diplomacy: improved cross-cultural communication and co-operation, enhanced public understanding of world affairs, and reduced burdens on the general government*” (KINCAID, 1990, p. 73).

podem fazer uso de diferentes canais, conectando-se diretamente com organizações e agentes externos ou por meio dos recursos do governo central. Vale ressaltar que tais itens destacados também dependem de regulamentação legal (NUNES, 2005, p.20).

Assim, no âmbito das relações internacionais, os entes subnacionais tem uma gama de oportunidades para promoção de seus interesses ao desenvolver e manter relações mais próximas com agentes externos pois:

[...] manter vínculos de tipos variados, promovendo seus interesses através de intercâmbios recíprocos que geram efeitos, criam laços entre diferentes sociedades e institucionalizam formas inovadoras de cooperação internacional (COLACRAI, 2004; ZUBELZÚ, 2004 *apud* NUNES 2005, p. 16)

Como ressaltado anteriormente, por vezes tais projeções internacionais podem ser conflitivas à diplomacia central. Para Kincaid (1990), essas atividades quando mal direcionadas ou conduzidas de forma não estratégica, podem colocar em risco a estabilidade internacional do Estado nacional como um todo. Assim, a paradiplomacia, em seus objetivos, conteúdos e formas, configura arranjos internacionais de um novo tipo, com conexões políticas, econômicas, sociais e ambientais que despertam tanto interesse quanto preocupação para a condução da política externa nacional.

Primeiramente, tem-se que as preocupações são de ordem política e técnica e podem estar interconectadas. Para os governos centrais, a atuação internacional dos entes subnacionais pode se tornar um meio de intromissão na diplomacia central, responsável e legítima para os assuntos relacionados à soberania. Observa-se tal ocorrência caso as diretrizes de ação e, principalmente, as competências constitucionais não estejam completamente alinhadas ou estabelecidas em âmbito nacional. Pode resultar, assim, em problemas políticos em que há uma possível fragmentação da política externa e, na manifestação de vozes conflitantes no cenário internacional (DUCHACEK, 1990).

Há, também, preocupações com a eficiência e organização institucional para as relações internacionais. Isto recai sobre a forma de projeção dos interesses regionais que, por vezes prejudicam o interesse do todo nacional e, sobre a falta de treinamento e experiência dos recursos humanos para o desempenho de tais atividades e representações internacionais (DUCHACEK, 1990).

Portanto, diante dos benefícios e dos desafios discutidos, entende-se que a descentralização das atividades internacionais de um governo pode trazer ganhos tanto para o desenvolvimento regional quanto para o fortalecimento da nação como um todo. Essa atuação não compete com a diplomacia central, encarregada da política externa nacional, mas é dependente do seu modelo de organização. Assim, faz-se necessária a consideração das implicações constitucionais decorrentes dos acordos federativos de cada nação, bem como, a coordenação dos meios para a execução de tais trabalhos para que os estados subnacionais alcancem eficiência e operacionalidade no cenário internacional.

### **3.2 Federalismo e Relações Internacionais no Brasil**

A questão do grau de autonomia para a ação internacional dos entes subnacionais traz o debate ao mesmo patamar de outros temas federativos. Nessa seção, pretende-se discutir a legitimidade e a legalidade de tal fenômeno no âmbito do Brasil e de seus estados para a projeção externa e, principalmente, para a promoção da cooperação internacional para o desenvolvimento. Para tanto, dadas às discussões anteriores, a literatura acadêmica indica que a participação de governos subnacionais no cenário internacional vem ganhando relevância e emerge como uma questão diversa em cada país, dada sua possibilidade e capacidade de, constitucionalmente e na prática, descentralizar a interveniência internacional.

Observa-se que nos Estados Unidos da América (EUA) há grande descentralização das atividades internacionais, dado o modelo de federalismo vigente no país. É possível para as unidades federadas se posicionar e realizar ações em âmbito externo com elevado grau de autonomia sem que essas atividades se confundam com interesses separatistas<sup>8</sup>. Identificam-se também avanços nesse sentido na reforma constitucional de 1994 na Argentina, que viabilizou “maior possibilidade de ações externas de suas províncias” (PEREIRA, 2014, p.40).

---

<sup>8</sup> A exemplo de conflito com a soberania nacional em que não se configura ideais separatistas, tem-se o caso da Califórnia (EUA) em 2017. Após a eleição de Donald Trump, observou-se o enrijecimento dos fluxos migratórios aos EUA e a flexibilização de compromissos assumidos no Acordo de Paris. O Estado da Califórnia, por sua vez, se posicionou contra a perseguição aos imigrantes e reforçou os acordos multilaterais a respeito da emissão de gases estufa e das mudanças climáticas (PRADO, 2018).

Assim, destaca-se que “um fator importante para a paradiplomacia é a existência de governos democráticos e, de preferência, sistemas federativos” (VIGEVANI 2006 p. 127). No caso do Brasil, há uma tradição federalista centralizadora advinda do período imperial unitário, em que era preciso coesão para impedir que o território continental se fragmentasse, como explica Nunes (2005):

O Estado federal brasileiro nasceu do processo de descentralização de um Estado unitário, diferentemente de outras federações, como os Estados Unidos e a Austrália, em que Estados pré-existentes uniram-se e repassaram para a esfera federal parte de suas competências (p.31).

As primeiras atividades internacionais de governos estaduais surgem, então, no período de 1889 a 1930 com um movimento de descentralização política da República Velha. Tem-se que o agronegócio em Minas Gerais e em São Paulo movimentaram ações de concessão de empréstimos internacionais com o objetivo de promoção do desenvolvimento econômico regional (RODRIGUES, 2004 *apud* PRADO, 2018).

O período iniciado em 1930 inaugurou uma nova era intervencionista e centralizadora. Com Getúlio Vargas, do Rio Grande do Sul, no poder seria a passagem do Estado liberal-conservador para o Estado desenvolvimentista. Nessa transição, a política externa do país passaria do caráter primordialmente exportador de produtos agrícolas para a busca de capital estrangeiro em função da industrialização. Além disso, pretendia-se explorar novos mercados para os produtos brasileiros e promover avanços em ciência e tecnologia (NUNES, 2005).

O centralismo de tal governo, em âmbito das relações internacionais, pode ser observado na Constituição de 1934 com a proibição dos Estados de “contrair empréstimos externos sem prévia autorização do Senado Federal”, da possibilidade de tributarem produtos importados consumidos em seus territórios e de criarem impostos para exportação. Segundo Nunes (2005, p. 35), “restringiam-se, assim, as formas de acesso constitucionais a canais de relações internacionais que os Estados haviam tido durante a Primeira República”.

Com a Constituição de 1937, diminuía-se ainda mais a autonomia dos governos estaduais, cujos representantes seriam escolhidos pelo presidente. O Senado Federal, a Câmara dos Deputados, as Assembleias Legislativas dos Estados e as Câmaras Municipais foram dissolvidas até a restauração da

democracia e das eleições com a Constituição de 1946 (NUNES, 2005). Mesmo com tal retomada democrática pós 1946, o poder para decretar impostos bem como, as estruturas de planejamento e execução de políticas públicas nacionais, continuavam centralizados, iniciando uma modalidade de intervenção mais econômica:

Também teve início a preocupação do governo de fomentar o crescimento das regiões menos desenvolvidas com o aporte de recursos federais. Isso implicou o aumento da dependência e da subordinação dos Estados menos desenvolvidos ao poder central, cortejado para obter investimentos e incentivos (FARIAS, 2000 *apud* NUNES, 2005, p.36).

Paralelo ao maior poder de decisão do governo central para a promoção do desenvolvimento, identificou-se maior participação popular nas causas políticas, com o fortalecimento da democracia social. Tal processo de democratização, entretanto, era conflituoso com os interesses das elites regionais, contribuindo para o desmonte do modelo e a instauração da ditadura militar em 1964 (NUNES, 2005).

Tal ruptura do regime democrático acabou por reforçar o centralismo. Nota-se isso em medidas como a transferência total da competência de criar impostos sobre exportação para a União, promulgadas na Constituição de 1967, e no aumento de estruturas nacionais de execução de políticas públicas estratégicas. Segundo Carvalho (1996) *apud* Nunes (2005), tal centralização se mostrou demasiada quando a economia já não crescia tanto e a dívida externa aumentava significativamente. Naquele contexto, a capacidade de controle da união estava aquém de suas competências.

Respondendo a esse impasse, a redemocratização a partir de 1985 e a Constituição de 1988 viabilizaram maior descentralização e autonomia dos governos estaduais com o estabelecimento da forma federalista de governo como cláusula pétrea no Inciso I, §4 do Artigo 60 (NUNES, 2005). Assim, passa a haver uma intensificação das atividades internacionais dos entes subnacionais com o envolvimento destes governos em “convênios, acordos bilaterais, acordos de cooperação com agências internacionais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)” (PRADO, 2018, p.142).

Destaca-se que cada região do Brasil se envolveu em atividades internacionais de acordo com seus interesses e necessidades específicas. Na

região sul, identificaram-se maiores relações transfronteiriças com os países do Mercosul. Nas regiões centro-oeste e nordeste, viabilizou-se maior abertura para os canais de comércio exterior, enquanto, os estados do norte do país se aproximavam da Guiana, Suriname e Guiana Francesa, em uma integração amazônica (BRIGAGÃO, 2005 *apud* PRADO, 2018).

Com maior intensidade e diversificação, destacam-se as atividades na região sudeste do Brasil em movimentações como a “cooperação técnica, a promoção comercial, o investimento e o fortalecimento político das regiões por meio da participação em redes internacionais de cidades”, entre outros (PRADO, 2018, p.142).

Ressalta-se que, como as demais atividades desenvolvidas em âmbito estadual, tais articulações, por vezes, acabam por gerar conflitos federativos e desigualdades regionais não acordadas em âmbito federal. Como exemplifica Vigevani (2006, p. 130), “alguns estados como o Rio Grande do Sul e Bahia, em certas ocasiões chegaram a causar problemas para o pacto federativo em razão da ação assimétrica adotada para a atração de investimentos”.

Portanto, centrando-se no breve histórico do federalismo no Brasil com foco em suas relações exteriores, identificam-se as principais formas de atuação dos governos estaduais. Para Farias (2000) *apud* Prado (2018), as articulações dos entes subnacionais brasileiros estão muito ligadas ao investimento, à abertura de novos mercados, ao turismo e à cooperação técnica e aos convênios de ciência e tecnologia. Ou seja, são envolvimento da “baixa política” e de caráter pragmático que, segundo os autores, dependem de interesses e das vontades políticas dos governantes:

Em geral, essas ações se diluem nas atividades gerais dos governos, sendo que a extensão e a direção do envolvimento internacional geralmente são determinadas pela vontade política dos governantes, das possibilidades comerciais e dos interesses individuais de cada estado ou município brasileiro (FARIAS, 2000; VIGEVAANI, 2007 *apud* PRADO, 2018, p.143).

Nesse sentido, para Nunes (2005), a atuação dos governos não centrais está dentro de suas funções de Estado do que está legalmente estabelecido. Dessa forma, o que distingue os governos estaduais dos estados nacionais é “o atributo da soberania e as responsabilidades que essa competência suscita”, temas próprios

da “alta política”. Entende-se aqui, portanto, as relações desenvolvidas pelos entes subnacionais brasileiros como complementares e cooperativas à política externa e à diplomacia central e, condicionadas às determinações constitucionais e ao pacto federativo.

Tal constitucionalidade envolve uma definição acerca do grau de autonomia dos entes não centrais em relação ao estado nacional e a descentralização de suas atividades e políticas, sendo ainda uma discussão controversa com limites legais não precisos. Prazeres (2004) *apud* Vigevani (2006, p.128), retoma que “todas as constituições brasileiras do período republicano atribuem exclusivamente ao presidente da República o poder de celebração de compromissos internacionais”.

Assim, abre-se o questionamento acerca da legalidade atual da paradiplomacia brasileira. Para tanto, destacam-se os trechos da Constituição vigente de 1988 em que conferem exclusividades em ações internacionais ao Estado nacional. Pelo Artigo 21, inciso I, compete à União “manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais” e, pelo Artigo 84, incisos VII e VIII, compete privativamente ao Presidente da República “manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos” e “celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional”.

Tais poderes internacionais correspondem à condição de Estado nacional dotado de personalidade jurídica internacional, sendo sujeito de Direito Internacional. Segundo Fonseca (2013), é atribuída somente ao governo federal a competência de celebrar tratados internacionais e, o planejamento e a execução da política externa nacional contando com o auxílio do Ministério das Relações Exteriores (MRE).

Assim, tem-se que os tratados ou acordos internacionais consistem em um instrumento de formalização de negociações internacionais que implicam direitos e deveres para os Estados ou organização internacional perante o cenário internacional, como definiu a Convenção de Viena do Direito dos Tratados, de 1969:

[...] um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica (Artigo 2, a).

Já a política externa compreende objetivos políticos de relações internacionais com os demais países, pela qual os interesses nacionais são projetados e protegidos. No caso do Brasil, o sistema federativo vigente possibilita à União representar as unidades federativas pelo seu reconhecimento de soberania externa (PEREIRA, 2010). Marcovitch (2014) *apud* Prado (2018) também reforça o argumento segundo o qual a competência para a formulação e execução da política externa é do governo federal e ainda aponta que algumas iniciativas de assinatura de acordos dos governos estaduais têm sim caráter conflitivo com as competências do MRE.

Por outro lado, a realidade contemporânea está, na prática, transformando e flexibilizando tais marcos teóricos pelas novas relações entre o estado nacional, suas unidades federadas e os atores externos.

Tem-se que, segundo Fonseca (2013), há um “déficit normativo” no estabelecimento das competências dos entes subnacionais no cenário internacional, mas tal atividade não é ilegal. Abrem-se, assim, para os entes subnacionais certos respaldos constitucionais que lhes conferem autonomia, como no Artigo 25, § 1º, da Constituição Federal de 1988, “são reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição”.

Assim, ao considerar os Estados como membros da federação, estes entes adquirem deveres legais. Com o objetivo de realização de tais compromissos jurídicos e do cumprimento de suas atividades finalísticas, os estados poderiam, então, recorrer a agentes externos como recurso para a promoção de desenvolvimento e suporte de políticas públicas no que não lhes são vedados. A exemplo disso, identificam-se as competências dispostas no Artigo 23:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

- I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
- II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
- III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
- IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;
- V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Nesse sentido, ainda que a regulamentação normativa se faça fundamental, a evolução da paradiplomacia no cenário brasileiro não ocorreu alterando os fundamentos jurídicos preexistentes, mas sim, atuando em suas brechas e de acordo com suas competências constitucionais.

Para além disso, a atuação internacional dos governos não centrais surgiu completando a organização de temas domésticos. Para Vigevani (2006), as questões subnacionais têm uma tendência crescente além da capacidade do governo federal em administrá-las e, assim, esse modelo deveria ser de alguma forma readequado. Como complementa Nunes (2005):

Em face da fragilidade atual da separação entre assuntos internacionais e domésticos e da importância na agenda de negociações internacionais de temas sobre os quais os governos não centrais têm interesse imediato ou, até mesmo competência legal interna – investimentos, comércio exterior, educação, cultura, meio ambiente e luta contra o tráfico de drogas, para citar somente alguns –, esses governos vêm aumentando sua participação na esfera internacional. Esse novo cenário não implica a abolição do Estado nacional, mas exige uma readequação de papéis e a aceitação de que a esfera internacional não se restringe à participação do Estado-Nação como ator único e indivisível (p.18).

A paradiplomacia, nesse sentido, não se confunde e não compete com a política externa. Prado (2018) também compartilha desse posicionamento ao afirmar que, ainda que com algum atrito com o governo federal, a atividade internacional dos governos estaduais brasileiros não pode ser definida como política externa pois esta atuação não segue uma lógica ou um planejamento definido

estrategicamente. Para a autora, os estados seguem a teoria de Keating (1998) caracterizada pelo “*stop and go*”, que são ações, na maioria das vezes, sem um marco estratégico que tendem a não perdurarem no tempo e que são condicionadas às vontades dos governantes.

Portanto, a medida em que o governo nacional define seus interesses e diretrizes na política externa, os governos estaduais a operacionalizam em âmbito tecnológico, cultural, econômico, cooperativo, entre outros sem que sejam usurpados os limites constitucionais existentes. Para Vigevani (2006), as projeções internacionais dos entes subnacionais fazem-se cada vez mais legítimas e, neste cenário, o desafio do Brasil consiste em compatibilizar os interesses dessas esferas governamentais com os federais, diminuindo embates e buscando complementaridades.

### **3.3 Institucionalização estadual da paradiplomacia**

A partir do entendimento de que a paradiplomacia no Brasil atua operacionalizando a política externa nacional nos níveis estaduais, em âmbito de suas competências instituídas pela Constituição Federal de 1988, faz-se necessário entender como são as estruturas administrativas e funcionais que guiam tais atividades.

Pela teoria clássica da paradiplomacia, a segmentação da política externa nacional não significa necessariamente um fenômeno de desintegração e descoordenação. Pelo contrário, tem-se que tal divisão estrutural pode ser parte da racionalização dos processos de relações internacionais de uma nação, no qual o governo federal monitora, coordena e une forças com as unidades subnacionais para harmonizar as atividades internacionais com sua própria política (SOLDATOS, 1990).

Nesse caso, a descentralização possibilita aos governos estaduais maior promoção de seus interesses internacionalmente, desde que de acordo com as diretrizes nacionais; contribuir com custos e recursos para a elaboração e execução da política externa; além de possibilitar maiores complementaridades entre as esferas de governo (SOLDATOS, 1990).

No Brasil, o que se observa é que a política externa bem como a consecução dos tratados internacionais são planejados e executados em âmbito do governo federal e são de responsabilidade do Ministério das Relações Exteriores (MRE). As atribuições deste órgão estão regulamentadas pelo Decreto nº 9.683, de 9 de janeiro de 2019 e consistem em:

Art. 1º O Ministério das Relações Exteriores, órgão da administração direta, tem como área de competência os seguintes assuntos:

I - assistir direta e imediatamente o Presidente da República nas relações com Estados estrangeiros e organizações internacionais;

II - política internacional;

III - relações diplomáticas e serviços consulares;

IV - participação em negociações comerciais, econômicas, financeiras, técnicas e culturais com Estados estrangeiros e organizações internacionais, em articulação com os demais órgãos competentes;

V - programas de cooperação internacional;

VI - apoio a delegações, comitivas e representações brasileiras em agências e organismos internacionais e multilaterais;

VII - coordenação das atividades desenvolvidas pelas assessorias internacionais dos órgãos e das entidades da administração pública federal;

VIII - promoção do comércio exterior, de investimentos e da competitividade internacional do País, em coordenação com as políticas governamentais de comércio exterior, incluída a supervisão do Serviço Social Autônomo Agência de Promoção de Exportações do Brasil - Apex-Brasil, e a presidência do Conselho Deliberativo da Apex-Brasil; e

IX - apoio ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República no planejamento e coordenação de deslocamentos presidenciais no exterior.

Com base em tais competências e ações, tem-se que o MRE assiste o Presidente da República em um plano internacional que envolve diretrizes, estratégias e a administração das relações internacionais do Estado-Nação no exterior. Já a estrutura do MRE, disposta no Artigo 2º deste mesmo decreto, institui a Assessoria de Relações Federativas e com o Congresso Nacional e, mantém a Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Identifica-se, assim, o que Prado (2018) aponta como uma tendência do governo federal: o acompanhamento e a coordenação do envolvimento internacional dos entes subnacionais.

Tais iniciativas são observadas desde 1997, com o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Neste período, foi criada, dentro do MRE, a Assessoria de Relações Federativas que, mais tarde, durante o governo Lula em

2003, seria transformada em Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares, Assessoria de Cooperação Internacional Federativa e Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República (VIGEVANI, 2005, p. 132).

A relevância dos temas federativos e da paradiplomacia acabou por afetar o Ministério das Relações Exteriores e tais configurações organizacionais remetem às tentativas do governo brasileiro em evitar possíveis conflitos com os entes subnacionais em âmbito doméstico e no cenário internacional. Portanto, segundo Prado (2018), procurou-se demonstrar que as ações desses atores não competem com a política externa nem com a diplomacia nacional e que também não ocorrem sem o acompanhamento do governo federal. Tal visão é compartilhada por Vigevani (2006):

A diplomacia brasileira parece orientar-se por uma política ad hoc, examinando concretamente cada situação e buscando, quando possível, um papel de intermediação. O Ministério das Relações Exteriores vem agindo como intermediário em acordos que os governos estaduais e municipais queiram estipular, procurando formas de enquadramento por meio de ajustes complementares no framework de um acordo existente entre os Estados nacionais. Desse modo, preserva-se o princípio constitucional da competência do Estado, sendo a ação subnacional resultante de uma delegação de responsabilidade (p. 136).

Assim, a estrutura para execução da atividade paradiplomática, regulada pelas competências estaduais e diretrizes da política externa nacional, apresenta-se como um quadro de diferentes práticas e instituições. Quanto às práticas, tem-se que as relações internacionais dos entes subnacionais se dividem em cinco grandes áreas, segundo Nunes (2005):

- 1) articulação internacional: manutenção de relações e contatos com atores internacionais, o que, em geral, tem motivação política, econômica ou cultural;
- 2) atração de investimentos produtivos: divulgação das potencialidades do Estado para receber investimentos estrangeiros diretos;
- 3) promoção comercial e turística: estímulo à cultura exportadora, conquista de novos mercados, apoio à inserção das micro, pequenas e médias empresas locais na economia internacional e divulgação do potencial turístico;
- 4) cooperação internacional: relacionamento com organizações e governos internacionais para obter recursos financeiros e técnicos que apoiem projetos de desenvolvimento regional; e
- 5) institucional: defesa dos interesses regionais junto ao governo federal, apoio a ações internacionais de outras instituições estaduais e atendimento ao público (p.53).

Quanto às estruturas tem-se que em alguns estados, os assuntos internacionais são tratados por órgãos especializados enquanto em outros se dão de forma fragmentada, respondendo às demandas específicas. Para Nunes (2005), tais temas podem ser direcionados às seguintes estruturas:

- 1) uma secretaria específica;
- 2) uma secretaria para assuntos internacionais e outros temas vinculados ao desenvolvimento econômico;
- 3) departamentos, coordenadorias ou assessorias de assuntos internacionais em secretarias genéricas;
- 4) uma assessoria ou coordenadoria junto ao gabinete do governador; ou
- 5) órgãos para o tratamento de temas como comércio exterior, atração de investimentos, fomento ao turismo, cooperação financeira ou cooperação técnica internacional dispersos em secretarias genéricas, principalmente aquelas com responsabilidade sobre planejamento, indústria e comércio ou na casa civil (p.50).

Fonseca (2013, p.233) também aponta que as estruturas para as atividades internacionais dos entes subnacionais brasileiros se apresentam de diversas formas e que se adequam às instituições governamentais. Os modelos podem, então, variar, dos mais simples até os mais complexos como “cerimonial internacional; assessoria de relações internacionais; coordenadoria de relações internacionais e, finalmente, secretaria de relações internacionais”. Para a autora, tal determinação depende da:

[...] amplitude de negociações que podem desenvolver, estimulando diversos setores da burocracia pública a se reorganizar com um viés mais abrangente, pretendendo alçar voos mais altos para alcançar notoriedade internacional em programas de governo, bem como a tudo o que concerne à captação de recursos internacionais para a sua execução (p. 233).

Estes departamentos são estabelecidos, em âmbito estadual, por decretos que definem também sua competência, composição e localização dentro do governo. Em geral, segundo Fonseca (2013), as secretarias de relações ou de assuntos internacionais são órgãos mais estáveis e com mais estruturas que permitem o desenvolvimento mais coordenado e especializado das atividades. Além disso, dado seu elevado nível hierárquico, as secretarias têm mais capacidade de

influência e de transversalidade em políticas diversas, dando mais visibilidade na paradiplomacia em âmbito estadual, nacional e internacional.

As assessorias, por outro lado, são departamentos-meio que podem estar ligadas a alguma secretaria de estado ou ao gabinete do governador. Pela sua estrutura menor, estas áreas enfrentam diversos problemas da ordem de recursos materiais e humanos que, por vezes, acabam por marginalizar o setor. Com relação aos primeiros, identificam-se dificuldades com relação a escassez de material de trabalho e quanto às verbas direcionadas ao setor (FONSECA, 2013).

Com relação aos recursos humanos, comumente as assessorias sofrem com a carência quantitativa e qualitativa de pessoal. Esses departamentos atuam conjugando várias funções e atendendo a diversas demandas de outros setores, fato que gera acúmulo de trabalho para os profissionais. Registra-se, ainda, a carência de profissionalização da área e a “falta de incentivo dos superiores hierárquicos e de reconhecimento e participação em atividades que envolvam toda a estrutura organizacional do governo estadual” (FONSECA, 2013, p. 234).

Fonseca (2013), defende que o profissionalismo dos secretários, coordenadores ou assessores é um fator fundamental para a alavancagem e para o grau de institucionalização da área no governo. A objetividade técnica na estrutura desses departamentos deve abranger expertise para elaboração de projetos de cooperação e para a captação de investimentos; conhecimento da economia local, nacional e internacional e; conhecimento da cultura local para a promoção do governo nos mais diversos encontros e eventos com os agentes externos. Para além disso, destaca-se que o “tino” para atuar como paradiplomata também se faz essencial, tal fator conta com a experiência do profissional com a gestão pública e com sua sensibilidade para as oportunidades.

Por outro viés, destaca-se o caráter político das relações internacionais como um fator condicionante a continuidade e à priorização dessas estruturas e atividades no âmbito governamental. Segundo Nunes (2005), diferentemente de áreas tradicionais que são essenciais para o atendimento da população e para tanto, possuem políticas e programas permanentes como saúde, educação, justiça e segurança, os assuntos internacionais estão altamente sujeitos às trocas de governo. Por não constituírem obrigações constitucionais, o tema internacional nos governos estaduais recai em uma indefinição político-organizacional que, a cada nova eleição, pode ter suas estruturas modificadas ou até extintas.

Como resultado, as opções políticas de cada governo afetam a continuidade dos objetivos e dos programas de internacionalização estaduais, comprometendo o alcance de resultados efetivos e dos benefícios dessas operações. Além disso, as rupturas estruturais agravam o problema de recursos humanos levantado anteriormente, pois dificultam e desestimulam a formação de um corpo especializados na área (NUNES, 2005).

Conclusivamente, Fonseca (2013, p.238) defende que “somente com maior institucionalização, com profissionalismo e maior regulamentação normativa sobre a atividade paradiplomática é que os entes federativos brasileiros conseguirão expandir os números da internacionalização no país”.

### **3.4 Operacionalização da atuação internacional dos entes subnacionais**

Os departamentos responsáveis pelas relações internacionais dos governos estaduais, como tratado na seção anterior, apresentam-se em diferentes estruturas e combinações de práticas. Ou seja, não necessariamente cumprem todas as principais competências destacadas por Nunes (2005), que são a articulação internacional; a atração de investimentos produtivos; a promoção comercial e turística; a cooperação internacional e o relacionamento institucional. Para o cumprimento de cada uma dessas competências, as assessorias, coordenadorias, diretorias ou secretarias fazem uso de diferentes práticas e instrumentos, destacados nas próximas subseções.

#### **3.4.1 As práticas de internacionalização dos governos estaduais**

As principais práticas, segundo identificações de Nunes (2005), Duchacek (1990), Soldatos (1993), podem ser listadas a seguir:

- Estabelecer escritórios de representação no exterior
- Realizar missões governamentais ao exterior
- Receber missões estrangeiras
- Firmar atos complementares internacionais
- Firmar acordos com governos não centrais estrangeiros

- Negociar parcerias com governos e instituições internacionais
- Negociar e acompanhar a elaboração de projetos de cooperação internacional
- Acompanhar a execução dos projetos de cooperação internacional
- Apoiar os outros órgãos para projeção externa de suas políticas
- Divulgar oportunidades internacionais como treinamentos e cursos para servidores
- Ser sede de instituições internacionais
- Analisar e emitir pareceres e notas técnicas
- Manter relacionamento com Embaixadas e Consulados no Brasil e no exterior
- Manter relacionamento com organismos internacionais de financiamento e cooperação
- Organizar, participar e promover eventos, feiras e conferências internacionais
- Divulgar a economia, a cultura e as oportunidades do Estado no âmbito internacional

Assim, a inserção internacional dos entes subnacionais é cada vez mais relevante para a absorção das tendências e dinâmicas globais nas políticas públicas regionais. A interdependência e a globalização seriam, portanto, uma preocupação, mas também um estímulo para o aumento do peso dos temas internacionais na busca do desenvolvimento econômico, institucional e social do estado, como aponta Vigevani (2006):

Maior flexibilidade e capacidade de adaptação às mudanças das sociedades, dos mercados, da tecnologia e da cultura parecem produzir o incentivo para se aproveitar os benefícios da globalização ou, ao menos, para se evitar as perdas que podem advir do alheamento a esse fenômeno. Isso não é estrutural, pois depende das relações políticas, das inclinações de governos e das forças partidárias e sociais (p. 128).

Nesse sentido, ainda que carente de cobertura normativa, registra-se que os governos estaduais brasileiros, desde 1990, assinam muitos convênios, acordos e protocolos de intenções e desenvolveram a atividade de cooperação descentralizada. Segundo Vigevani (2006, p.134), formas de cooperação institucional são observadas entre o Estado de Santa Catarina e Galícia na Espanha, em 1997 e, entre o Rio Grande do Sul e Veneto na Itália e a Província chinesa de Hubei e Quebec no Canadá.

As missões internacionais também representaram grandes iniciativas para a articulação e promoção dos interesses do Estado para com os agentes externos. São a partir delas que se tornam possíveis a atração de investimentos, a

promoção do estado, os acordos, parcerias e, principalmente, a aproximação entre governos.

Somente com a aproximação entre governos e instituições é que são viabilizadas as demais ações como aberturas de centros de negócios, cooperação internacional e oportunidades internacionais. Assim, com relação aos primeiros, tem-se que além do recebimento de representações de outros países ou de suas unidades federativas, alguns entes subnacionais brasileiros têm centros de negócios ou de representação no exterior, como é o caso do escritório de Pernambuco em Lisboa (VIGEVANI, 2006).

O estado de São Paulo, em 2019, também levou a cabo uma iniciativa desse tipo com uma missão à China, realizada pelo governador e por cinco secretários estaduais. Tal projeção governamental resultou na abertura de um escritório em Xangai, totalmente financiado pelo governo chinês. O espaço construído é vinculado à gestão estadual no exterior e visa identificar oportunidades de investimentos e ampliar as relações econômicas e institucionais com o país asiático (SÃO PAULO, 2019).

Além disso, a missão viabilizou o contato com outros setores governamentais, com grupos chineses e com interessados nos produtos paulistas, levando à assinatura de acordos de cooperação. Entre eles, destaca-se o acordo de cooperação técnica com a *Innoway*, incubadora da Prefeitura de Pequim que tem o objetivo de proporcionar o intercâmbio de startups, treinamento e capacitação de gestores de incubadoras e eventos entre os dois países na área no segmento de pesquisa e tecnologia (SÃO PAULO, 2019).

Também na área de pesquisa, foi assinado um acordo com uma companhia chinesa para a colaboração com o Instituto Butantan no desenvolvimento de uma vacina contra o rotavírus. No campo de infraestrutura, houve a manifestação de interesse, por meio de um protocolo de intenções, com a subsidiária *China Railway Construction Corporation* (CRCC) em participar das disputas de licitação da construção do Trem Intercidades e do projeto para despoluição do Rio Pinheiros em São Paulo (SÃO PAULO, 2019)

Com o objetivo de atração de investimentos e intensificação das relações econômicas entre o estado de São Paulo e a China, foi assinado um acordo de cooperação com o *Bank of China* em sua sede mundial em Pequim. Por fim, com uma das maiores empresas de telecomunicação do país e do mundo, foi anunciada

a instalação de uma nova fábrica com aporte em torno de US\$ 800 milhões além, do investimento em pesquisa e educação no estado (SÃO PAULO, 2019).

O exemplo de São Paulo mostra os grandes benefícios que as relações internacionais podem gerar para o desenvolvimento de um estado. Foram realizadas aproximações com o governo e com instituições a fim de firmar acordos de cooperação que projetavam os interesses regionais. Assim, reforça-se que a cooperação internacional descentralizada se apresenta como um importante mecanismo de intercâmbio de recursos tangíveis e intangíveis que possibilita o desenvolvimento e o suporte às políticas de governança local (PUENTE, 2010).

### 3.4.2 Os acordos celebrados pelos entes subnacionais

Os atos internacionais correspondem a tratados, acordos, memorandos de entendimento, ajustes complementares, convenções ou protocolos que criem normas e regulamentos, entre outros (ITAMARATY, 2020). Nessa linha, o Ministério das Relações Exteriores estabelece quais destes instrumentos de inserção internacional cabem à atuação do Estado brasileiro e quais podem ser utilizados pelos entes subnacionais.

Dentre os atos intencionais, como discutido anteriormente, cabe exclusivamente à União a celebração de tratados e acordos de sede. Para os entes federativos, por sua vez, compete o uso de “Memorando de Entendimento; Protocolo de Intenções ou Carta de Intenções; Convênio; Acordo de Cooperação; e Atos Complementares de Cooperação Técnica, decorrentes de Acordos Básicos firmados entre o Governo Brasileiro e organismos internacionais” (FONSECA, 2013, p. 196).

Os Memorandos de Entendimento ou *Memorandum of Understanding* (MoU) e, os Protocolos ou Cartas de Intenções são amplamente utilizados pelos entes federativos. Esses documentos não apresentam obrigações ou força cogente às partes. E entretanto, funcionam como um marco do início das negociações e aproximações para uma cooperação internacional na forma de Acordos de Cooperação e Convênios Internacionais (FONSECA, 2013).

Até a celebração de um Acordo de Cooperação, os entes envolvidos passam por diversas fases de amadurecimento da relação institucional.

Primeiramente, segundo Fonseca (2013), há uma pesquisa acerca do tema de cooperação e dos possíveis parceiros. Em seguida, acontecem as primeiras aproximações e a elaboração de um memorando de entendimento que, se aceito, resulta em um encontro entre as partes para sua assinatura.

Tal encontro se dá através de todo um apoio logístico, burocrático e institucional para a realização de uma missão internacional. É organizado, portanto, um receptivo internacional em uma reunião, visita técnica, audiência ou até um evento ou feira internacional. Assim, tais etapas demonstram as intenções das partes em cooperar e a assinatura do documento “serve para selar as afinidades mútuas entre os parceiros e verificar se seus projetos comuns serão realizados ou não” (FONSECA, 2013, p. 197).

Já os Acordos de Cooperação e Convênios de Cooperação, resultado de tais negociações, são instrumentos que trazem obrigações às partes. Estes abarcam objetivos para consecução, prazos e recursos que proporcionam resultados relevantes da projeção externa do ente subnacional. Com relação às práticas direcionadas às Organizações internacionais, destacam-se os Atos Complementares de Cooperação cuja função é “complementar” um acordo já estabelecido entre o Estado Federal e a instituição em questão (FONSECA, 2013).

Assim, ressalta-se que os entes federativos brasileiros devem manter relações internacionais e celebrar os atos que lhes cabem somente com os atores que a República Federativa do Brasil mantenha relações diplomáticas (BRASIL, 2019).

Por um lado, segundo Fonseca (2013), somente as autoridades representativas do estado ou do alto escalão podem assinar tais atos internacionais, sendo estes o governador, o vice-governador, os secretários estaduais, os presidentes de órgãos da administração indireta - incluindo autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e serviços sociais autônomos - e, o responsável pelo órgão internacional do estado.

Por outro lado, tais autoridades somente podem assinar os atos internacionais com: Estados soberanos com quem a Brasil mantém relações diplomáticas; organizações Internacionais; empresas públicas estatais ou empresas privadas transnacionais; organizações não-governamentais transnacionais; redes, fóruns e órgãos multilaterais de entidades municipais e estaduais e; entes subnacionais de Estados unitários ou federais, tais como cidades, governos de

Estado, regiões, províncias, departamentos e regiões metropolitanas (FONSECA, 2013).

### **3.4.3 A operacionalização da cooperação internacional no âmbito dos entes subnacionais**

Como tratado nas subseções anteriores, para que a cooperação internacional aconteça efetivamente, faz-se necessária a investida dos entes governamentais nos relacionamentos com os agentes externos em âmbito nacional para que então ocorra a modalidade estadual.

Primeiramente, tem-se que, para ambas as modalidades, existem limitações aos processos que são determinados e condicionados pela União através de suas competências e estruturas administrativas. Com tal viés, destaca-se a atuação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) do MRE que consiste em:

[...] planejar, coordenar, negociar, aprovar, executar, acompanhar e avaliar, no âmbito nacional, programas, projetos e atividades de cooperação humanitária e técnica para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, do País para o exterior e do exterior para o País, sob os formatos bilateral, trilateral ou multilateral (BRASIL, 2019).

Nesse cenário, a Agência Brasileira de Cooperação conta com a parceria de aproximadamente 45 organismos internacionais, instituições nacionais públicas e privadas e com alianças estratégicas com países desenvolvidos e em desenvolvimento para apoiar e subsidiar as relações internacionais de cooperação do Brasil e de suas unidades federativas (ABC, 2020).

Em âmbito nacional, a cooperação internacional acontece por meio de atos internacionais chamados “Acordos Básicos de Cooperação”, cuja celebração compete exclusivamente à União. Somente a partir destes acordos os planos de ação, os planos de trabalho, os programas, e os projetos de cooperação tornam-se possíveis (DISTRITO FEDERAL, 2018).

Tais definições instituem como irão se materializar os objetivos da cooperação que serão, então, operacionalizados por meio dos atos complementares e dos Acordos de cooperação em nível do governo estadual.

Portanto, todos estes instrumentos precisam seguir as “diretrizes da política externa do MRE e as prioridades nacionais de desenvolvimento, definidas nos planos e programas setoriais de governo” (ABC, 2020).

Assim, a modalidade levada a cabo pelos entes subnacionais, chamada Cooperação Internacional Descentralizada, aqui será dividida em vertical e horizontal, segundo Fonseca (2013), ou como multilateral e bilateral, segundo Puente (2010) e Distrito Federal (2018), visando o melhor entendimento de seus processos.

A modalidade vertical ou multilateral compreende a cooperação com organismos internacionais que podem ter conteúdo financeiro. Para Fonseca (2013, p. 201), o objetivo dessa cooperação é “obter financiamento para a consecução de um determinado projeto que [o Estado] não conseguiria implementar sozinho”. Para tanto, utiliza-se de dois mecanismos: a captação de recursos públicos por meio de empréstimos e de doações a fundo perdido e; a captação de investimentos privados.

Em Distrito Federal (2018) observa-se que tais ações visam a promoção de mudanças qualitativas e estruturais sob as novas diretrizes de desenvolvimento internacional. Assim, identifica-se que os organismos internacionais que mais celebram acordos com os estados brasileiros são os que possuem grande influência sobre o desenvolvimento internacional, sendo estes o “Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD ou Banco Mundial); a Cooperação Andina de Fomento (CAF); o Japan Bank for International Cooperation (JBIC)” (FONSECA, 2013, p.202), entre outros.

Já a cooperação internacional descentralizada horizontal ou bilateral, não possui conteúdo financeiro e trata de temas ligados ao meio ambiente, transportes, saúde, administração pública, energia, planejamento urbano e, ciência e tecnologia (DISTRITO FEDERAL, 2018).

Como passo inicial, diante das diretrizes e estratégias de desenvolvimento nacional, o governo brasileiro realiza periodicamente reuniões intergovernamentais com seus parceiros. Em Distrito Federal (2018), tem-se que estes encontros são fundamentais para a definição das “áreas prioritárias e as linhas de atuação dos programas bilaterais de cooperação técnica bem como projetos prioritários e compromissos de alocação de recursos”.

A partir disso os entes subnacionais desenvolvem suas próprias estratégias para inserção internacional. Segundo Perpétuo (2010, p. 64), “uma característica importante da cooperação internacional descentralizada é o relacionamento direto entre dois governos não centrais, com ou sem o apoio dos governos nacionais ou de organizações da sociedade civil”.

Os principais acordos adotados nessa modalidade são, portanto, os Acordos de Irmanamento e a Cooperação Técnica (FONSECA, 2013).

Os Acordos de Irmanamento consistem em uma cooperação por similaridade. Tendo em vista as semelhanças entre as regiões em termos econômicos, culturais, políticos ou sociais, as partes decidem por atuar em tais áreas concomitantes. Esse tipo de acordo não pressupõe obrigações jurídicas aos que o celebram, resultando em ações mais programáticas e a aproximação entre governos para outros acordos (FONSECA, 2013).

Por tal fato, os irmanamentos são, por vezes, vistos como pouco eficazes para a promoção da cooperação. Para Fonseca (2013, p. 207), “tais acordos são considerados muito amplos, genéricos e portanto, sem especificidade. Daí pode-se afirmar que não são muito eficazes. Na maioria das vezes os irmanamentos ficam somente “no papel”.

A especificidade de um acordo, portanto, é um fator relevante para o alcance de resultados de uma parceria. Perpétuo (2010, p.64) compartilha dessa posição ao afirmar que “os governos locais preferem instrumentos mais objetivos, como acordos com temas e prazos estabelecidos e com planos de trabalho detalhados e consensuados entre as partes”.

Nesse cenário, os acordos de cooperação técnica se sobressaem. Tal modalidade, como explicada no capítulo 2, é um importante instrumento para a promoção de avanços estruturais nos campos social, econômico e institucional. Portanto, o fortalecimento de capacidades em uma instituição, entidade ou grupo de indivíduos pode ser favorecida pela materialização da cooperação técnica internacional (DISTRITO FEDERAL, 2018).

Enfim, ressalta-se que as capacidades então objetivadas em um projeto de cooperação técnica devem ser apropriadas pelos beneficiários:

Esse novo conjunto de capacidades, por sua vez, poderá direcionar-se à apropriação de conhecimentos por segmentos da população,

ao aperfeiçoamento da ação finalística de instituições públicas ou privadas bem como a intervenções de desenvolvimento em áreas geográficas pré-determinadas. Repassar conhecimento, ensinar a fazer, provocar o pensamento crítico, estimular a troca e o compartilhamento de informações são, certamente, objetivos e resultados colhidos pelas entidades envolvidas em um processo de execução de acordo de cooperação (DISTRITO FEDERAL, 2018, p. 8).

Assim, retoma-se que a cooperação internacional surge com um grande papel nas relações internacionais do estado e, principalmente, como uma importante modalidade de atuação dos entes federativos para com os agentes externos. Essas atividades possuem respaldo na Constituição Federal em seu Artigo 4º, inciso IX, em que “a República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais”, entre outros, pelo princípio da “cooperação entre os povos para o progresso da humanidade”. Com tal determinação legal, reforça-se a razão de ser da cooperação internacional em promover avanços no desenvolvimento social, econômico e institucional que pode também ser apropriado pelos governos locais.

## **4 A INTERNACIONALIZAÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Como demonstrado até o momento, a projeção internacional de entes subnacionais representa uma oportunidade para estes governos na busca de soluções e recursos para com agentes externos em prol de seus objetivos de desenvolvimento. No caso específico dos estados federados do Brasil, a paradiplomacia, bem como a cooperação internacional descentralizada - aquela levada a cabo por entes subnacionais (PUENTE, 2010) - são dependentes do modelo de organização do Estado Nacional e de suas prerrogativas constitucionais.

Por meio da cooperação internacional, é possível superar limitações domésticas, satisfazendo competências legais e promovendo avanços sociais, econômicos e institucionais para a esfera estadual, sem que haja conflitos com o governo central. Assim, cada estado brasileiro, amparado por suas legislações, monta sua estrutura institucional e operacional para a internacionalização.

A depender do grau de recursos financeiros, técnicos e políticos, bem como do interesse destes governos em explorar possibilidades dentro do sistema internacional, suas estruturas serão mais ou menos eficazes em trazer resultados da projeção externa. Para tanto, este capítulo tem o objetivo de ressaltar qual a situação do Estado de Minas Gerais em tal contexto, contribuindo para o entendimento de quais seriam os seus gargalos e possibilidades na atividade de cooperação internacional direcionada à China.

### **4.1 Histórico institucional**

Minas Gerais possui a quarta maior extensão territorial e a segunda maior população entre os estados do Brasil. Com altos índices de produção e exportação de minério de ferro, a mineração tem grande importância sobre a atividade econômica do estado. Destacam-se também a presença de indústrias de base e do ramo automobilístico, além da produção agropecuária principalmente de leite e café (IBGE, 2020). O turismo também é uma relevante atividade para o estado, dada sua importância histórica advinda do período colonial. Ademais, destacam-se a presença de relevantes centros de pesquisa, além de institutos e diversas universidades públicas na capital e no interior (IBGE, 2020).

Com tais características Minas Gerais possui uma gama de possibilidades de relações com atores internacionais, também detentores de interesses diversos. Tais relações, quando bem administradas, podem ser um caminho para a potencialização do desenvolvimento econômico, social, científico e cultural do estado. Para tanto, a administração governamental procurou desenvolver estruturas capazes de coordenar essas ações e apontar estratégias para a sua internacionalização.

Tal movimento é observado com maior expressão a partir da década de 1990, quando identificam-se maior intenção por parte do governo na busca e na recepção de parceiros internacionais além, da maior participação do Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais (INDI), fundado em 1968, para a promoção de desenvolvimento econômico (SALLES; VIEIRA, 2014).

Nesse contexto, através do Decreto nº 40.810 de 1999, foi instituído o Sistema Estadual de Promoção Comercial e de Cooperação Internacional, coordenado pela Assessoria Especial para Assuntos Internacionais e de Cerimonial. Criou-se uma estrutura vinculada à Secretaria de Estado de Governo que tinha como principal função “auxiliar o governador na formulação e implementação da política estadual de relações internacionais e coordenar processos de captação de recursos internacionais” (PEREIRA, 2014, p. 41).

A fim de cumprir tal competência com uma atuação mais eficaz para a projeção externa, o sistema tinha como finalidade apoiar e subsidiar a Assessoria por meio de quatro núcleos operacionais que atuavam em âmbito setorial, sendo eles a promoção comercial, o intercâmbio e a Cooperação Científica e Tecnológica, a Cooperação Cultural e a captação de recursos externos (MINAS GERAIS, 1999).

Tal formato permaneceu até 2003. A partir deste ano, os assuntos internacionais de Minas Gerais seriam transferidos à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE), com a instituição da Subsecretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN). A ampliação da estrutura, que passara de uma assessoria a uma subsecretaria, segundo Pereira (2014), teria a intenção de:

[...] reproduzir, em alguma medida, a estrutura existente no nível federal com uma agenda mais ampla que aquela com organismos internacionais e bancos multilaterais nos diálogos estabelecidos para cooperação financeira, incorporando também aquela cooperação internacional de natureza não-financeira (p. 42).

Nesse sentido, a atuação da SEAIN, especificada no Decreto 43.232 de 27 de março de 2003, se refere à responsabilidade pela coordenação de diferentes atividades internacionais, não só da SEDE como das demais secretarias de estado e dos órgãos da administração indireta. Isso implicou uma série de competências à subsecretaria, que foi institucionalizada por meio de superintendências na área de relações internacionais, comércio exterior e promoção de investimentos (PEREIRA, 2014).

Tem-se, segundo Pereira (2014, p. 43), que tais áreas de atuação eram organizadas em “políticas públicas setoriais através de programas prioritários e estruturadores”, seguindo diretrizes estratégicas correspondentes ao modelo da época, a gestão orientada para resultados. Para Salles e Vieira (2014), tal institucionalização atestava a consolidação da arena internacional como meio de promover o desenvolvimento do estado.

Assim, na área de relações internacionais da SEAIN, observa-se dois eixos de atuação distintos e articulados, a cooperação internacional e as operações de crédito. Almejava-se a “criação de fontes alternativas para o financiamento do desenvolvimento através da atração de investimentos em projetos de cooperação técnica e empréstimos junto aos organismos internacionais e bancos multilaterais” (PEREIRA, 2014, p. 43).

Um exemplo do uso destes mecanismos para a promoção do desenvolvimento surte em torno de uma grande operação realizada junto ao Banco Mundial. Naquele momento, o desequilíbrio fiscal atrelado a um crescimento econômico limitado enfatizou a necessidade de uma reorientação financeira e organizacional. O então governador do estado, Aécio Neves, buscou apoio internacional para a prática das novas estratégias governamentais (SALLES; VIEIRA, 2014).

Tais iniciativas que visavam melhorar a eficiência da administração pública, segundo Salles e Vieira (2014, p.179), não por acaso, encontraram respaldo nas recomendações do Banco Mundial para o Brasil “que priorizou o incentivo a boa governança como pilar necessário do crescimento econômico sustentável e da redução desigualdades sociais no país”. Assim, após negociações com o organismo multilateral, foi assinado o primeiro acordo de cooperação financeira, com o valor correspondente a US\$ 35 milhões que seriam destinados ao financiamento de projetos de investimentos comunitários não reembolsáveis de

caráter produtivo e social, além de infraestrutura básica para as regiões do Norte, Vale do Jequitinhonha e Mucuri.

O acordo não implicava contrapartida financeira, mas metas sociais e econômicas que, segundo Salles e Vieira (2014), puderam ser observadas nas estratégias de gestão aprovadas no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) de 2006. Nesse sentido, após avaliações do banco acerca do progresso destes empreendimentos, abriu-se oportunidades para novas negociações. Em 2007, identifica-se outro financiamento, com o valor de US\$ 976 milhões, que, por sua vez, tinha o objetivo de ampliar as estratégias desenvolvidas nas áreas de “inovação do setor público, desenvolvimento do setor privado, educação, saúde e transporte, além de oferecer salvaguardas relacionados a questões socioambientais, povos indígenas e reassentamento da população” (SALLES; VIEIRA, 2014, p. 180).

Assim, percebe-se, com tal exemplo, a relevância e o potencial das relações de cooperação internacional do estado para a superação de déficits de recursos internos e, especialmente, para a promoção de investimentos em diferentes setores. Tal potencial, segundo Salles e Vieira (2014) é melhor explorado e possui mais retornos quando há menos interferência do parceiro internacional nas decisões das agendas de desenvolvimento local. Ou seja, ainda com a possibilidade de assimetria na relação, dada a posse de recursos do “doador”, haverá mais retornos à medida em que o estado é mais ativo nas relações de negociação da cooperação internacional.

Ademais, sobre aquele período, identificam-se outras responsabilidades do setor de Relações Internacionais da SEAIN, que, Salles e Vieira (2014) surtiem em torno da competência de conectar as demandas internas e específicas do governo às oportunidades internacionais para o desenvolvimento. Para tanto, formou-se uma rede entre as secretarias de estado de Minas Gerais a fim de atuarem como elos locais da cooperação internacional.

Essa articulação, chamada Rede de Articulação Internacional (RAI), foi criada pelo Decreto 44.039 de 2005 e formava uma estrutura horizontal e descentralizada que buscou compatibilizar os cenários interno e externo, ao mesmo tempo em que gerava conhecimento internacional para as demais estruturas do estado, como explica Pereira (2014):

Com efeito, os atores envolvidos em uma rede cultivam relações baseadas na confiança construída em torno de um interesse comum – a projeção internacional do Estado de Minas Gerais – e em um estoque de conhecimentos compartilhado. A importância do conhecimento como amálgama responsável pela coesão entre os operadores e a consequente coerência e eficiência de suas operações, não deve ser desprezada (p. 46).

A opção institucional se manteve até o segundo mandato do Governador Aécio Neves. Assim, a partir de 2011, com a gestão de Antônio Anastasia, os assuntos internacionais voltariam a ser competência de uma assessoria que, desta vez, seria situada na Secretaria-Geral da Governadoria.

Observa-se, por um lado e em semelhança à gestão anterior, a continuidade nos objetivos estratégicos de internacionalização na busca e fortalecimento de parcerias e na intenção de prospectar oportunidades para cooperação internacional. Assim, pelo Decreto 45.830 de 22 de dezembro de 2011, ao novo departamento, então denominado Assessoria de Relações Internacionais (ARI), competia articular os diversos atores internacionais e do Estado, além de orientá-los e supervisioná-los na condução e implementação de suas ações.

Por outro lado, com a transição, as competências desenvolvidas passaram da natureza finalística para atividades meio, o que acarretou certa delegação de atividades técnicas aos demais órgãos, como destaca-se:

Tal dinâmica provocou o fortalecimento e, até mesmo, a criação de áreas internacionais nas várias unidades da administração direta e indireta, demandando uma mão-de-obra técnica que tivesse intimidade com a “linguagem” do ambiente internacional e seus atores (PEREIRA, 2014, p. 46).

A Assessoria de Relações Internacionais se manteve em tal formato até o início do governo seguinte, de Fernando Pimentel. Em 2016, iniciam-se diversas mudanças estruturais para o departamento, sendo transferido da Secretária-Geral da Governadoria para a Secretaria de Governo e, em um espaço de oito meses depois, para a Secretaria de Estado de Casa Civil e Relações Institucionais por meio do Decreto 47.047 de 16 de setembro de 2016.

A esta altura, desaparece-se a nomenclatura ARI, sendo que as competências de assuntos internacionais, significativamente reduzidas, seriam incorporadas em um Núcleo de Suporte a Projetos Institucionais e Assuntos

Internacionais. Observa-se, assim, um enfraquecimento da área e uma redução da importância do tema internacional em tal governo, como sinaliza Guglielmelli (2018):

[...] não houve uma mudança de competências, o que sinalizaria novas prioridades, mas a manutenção de atividades “passivas” – que exigem uma ação externa para serem realizadas –, e a retirada de atividades “ativas” – como atividades de prospecção, elaboração, desenvolvimento e fomento –, e outras atividades que de certa forma que poderiam ser vistas como políticas públicas – como o apoio à internacionalização de municípios e da formação de jovens” (p.51).

Já em 2019, na ocasião da reforma administrativa do atual governo de Romeu Zema, destaca-se o restabelecimento da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico. A essa estrutura é incorporada a Assessoria de Cooperação Nacional e Internacional (ACNI), atual departamento para temas internacionais do estado, cujas competências seguem o disposto no Artigo 10 do Decreto nº 47.785 de 10 de dezembro de 2019:

A Assessoria de Cooperação Nacional e Internacional tem como competência planejar, coordenar, executar, monitorar, integrar e articular as ações de cooperação nacional e internacional do Governo do Estado de Minas Gerais, em parceria com as Secretarias de Estado e demais entidades do Poder Executivo Estadual, com atribuições de:

I – promover, coordenar e aprimorar estrategicamente o relacionamento institucional do Governo do Estado com representações estrangeiras e organismos internacionais;

II – prospectar, coordenar, executar e monitorar oportunidades de cooperação internacional para o Estado de Minas Gerais, articulando-se com órgãos e entidades estaduais, por meio da coordenação da Rede de Assuntos Internacionais, conforme Decreto nº 44.039, de 3 de junho de 2005;

III – formular diretrizes, coordenar, executar, divulgar e monitorar as políticas e ações voltadas à negociação para captação de recursos financeiros não reembolsáveis, bem como de cooperação técnica internacional, junto a governos estrangeiros, agências multilaterais e demais instituições estrangeiras, para a viabilização de projetos priorizados pelos demais órgãos e entidades da Administração Pública em articulação com a Seplag;

IV – acompanhar as negociações de operações de crédito com agências bilaterais e multilaterais de crédito e demais instituições estrangeiras, em articulação com a Secretaria de Estado de Fazenda – SEF;

V – prestar assessoria e produzir informações técnicas e inteligência com fundamento em questões de interesse internacional para órgãos e entidades estaduais;

VI – assessorar a formalização de instrumentos de cooperação internacional a serem celebrados pelo Estado, bem como propor agendas de trabalho para acordos vigentes de cooperação internacional;

VII – planejar e coordenar a recepção de missões oficiais estrangeiras em visita ao Estado de Minas Gerais e o envio de missões internacionais em articulação com a Secretaria-Geral, a Vice-Governadoria e as Chefias de Gabinete dos órgãos e entidades estaduais;

VIII – coordenar, fomentar e aprimorar o relacionamento institucional do Governo do Estado de Minas Gerais com as províncias irmãs e as redes de governos subnacionais para internacionalização;

IX – realizar a interlocução com o Ministério das Relações Exteriores, primordialmente por meio do Escritório de Representação do Ministério das Relações Exteriores em Minas Gerais e da Assessoria de Relações Federativas e com o Congresso Nacional.

A partir disso, é possível observar que os assuntos internacionais retornam à SEDE - formato estabelecido no período de 2003 a 2010 - com uma estrutura mais distribuída e mais específica. Assim, registra-se a redução das atribuições finalísticas de comércio exterior e atração de investimentos que, por sua vez, foram distribuídas para outros setores da secretaria e aumenta-se o foco nas atividades para a prospecção e o estabelecimento da cooperação internacional (MINAS GERAIS, 2019).

A Assessoria de Cooperação Nacional e Internacional, portanto, tem a competência de conectar demandas internas com as oportunidades externas de forma transversal a todos os demais órgãos da administração direta e indireta. Retomam-se funções que eram descentralizadas ou até extintas nos governos anteriores a fim de buscar resultados e soluções para o desenvolvimento do estado em negociações com parceiros internacionais (MINAS GERAIS, 2019).

Para tanto, os mecanismos para a promoção da cooperação internacional, como disposto no decreto, variam de contatos com agentes externos em missões, eventos internacionais, cartas oficiais, entre outros até formalização de acordos de cooperação, que serão discutidos na próxima seção.

## 4.2 Operacionalização

A discussão da operacionalização da atividade internacional do Estado de Minas Gerais faz-se importante à medida em que existem vazios legais em tal regulamentação no ordenamento jurídico nacional. Assim, no que diz respeito à prática da paradiplomacia, os estados brasileiros possuem respaldo do governo central, desde que sejam respeitados os limites do pacto federativo e que tal atividade siga as diretrizes da política externa nacional.

Nesse sentido, em busca de oportunidades junto a agentes externos, cada estado molda sua estrutura institucional para a operacionalização da atividade internacional. Até 2003, tais operações de Minas Gerais tiveram destaque com o desenvolvimento de projetos de cooperação técnica, principalmente com as áreas de educação e meio ambiente, advindos de acordos de irmanamento com outras províncias e regiões (PEREIRA, 2014).

Até tal ano, registraram-se importantes irmanamentos que o estado possui até os dias atuais, sendo eles com Yamanashi, Japão (1973); Piemonte, Itália (1993); Córdoba, Argentina (1993); Quebec, Canadá (1996); Jiangsu, China (1996) e; Queensland, Austrália (2003) (PEREIRA, 2014).

Tais acordos estabeleceram diferentes frentes de atuação para cooperação entre as províncias e regiões irmãs. Quanto a Yamanashi, por exemplo, as principais áreas delimitadas foram a formação educacional e profissional, meio ambiente, mineração, agroindústria e energia elétrica. Com Piemonte, destacaram-se a cooperação econômica, científica, cultural e tecnológica com a promoção de investimentos nos setores automobilístico e manufatureiro. Com relação a Jiangsu, a frente de atuação surtiu em torno da cooperação nas áreas econômica, comercial, cultural, esportiva, além da ciência e tecnologia (PEREIRA, 2014).

Sabe-se, como tratado no capítulo anterior, que os acordos de irmanamento aproximam as relações entre estados facilitando negociações e o desenvolvimento de futuras atividades. Entretanto, por vezes, esses instrumentos são considerados menos eficazes em seus objetivos de promover resultados por não apresentarem projetos específicos que acarretem responsabilidades às partes.

Nesse sentido, com a intenção de proferir mais avanços para o desenvolvimento, a partir de 2003 a área internacional do governo de Minas Gerais

trabalhou no aprofundamento de laços com as províncias e regiões irmãs avançando em projetos mais direcionados. Pereira (2014) destaca tais esforços:

Desde 2003, ainda como SEAIN/SEDE, a área internacional do Governo de Minas buscou suplementar os instrumentos de cooperação com províncias/regiões estrangeiras com agendas de trabalho específicas dotadas de objetivos e metas específicos, de grupo coordenador, formado pelos atores envolvidos no processo de cooperação, designado para sua gestão (p. 45).

Assim, destaca-se um ponto importante para o estabelecimento do planejamento, do controle e da própria apropriação do estado sobre as ações de cooperação internacional. Seja o acordo de cooperação estabelecido via imanamentos ou aquele fruto de um acordo básico de cooperação nacional na qual o governo estadual promove um ato complementar, estes devem seguir as determinações de elaboração e gestão de projetos. São requisitos que requerem uma orientação legal, mas que ainda não foi amplamente estabelecida pelo Estado de Minas Gerais.

Margeando tal propositiva, identifica-se o Decreto 44.075 de 20 de julho de 2005 como o único marco de orientação legal do Estado com mais especificações a respeito da operacionalização da cooperação internacional. Este decreto, ainda que limitado ao contexto de relações com os organismos internacionais, dispõe sobre os procedimentos para a celebração de atos complementares de cooperação técnica. Destaca-se a importância da definição dos seguintes elementos:

Art. 4º O ato complementar de cooperação técnica internacional de que trata o art. 1º estabelecerá:

- I - o objeto, com a descrição clara e precisa do que se pretende realizar ou obter;
- II - o órgão ou a entidade executora nacional e o organismo internacional cooperante e suas respectivas obrigações;
- III - o detalhamento dos recursos financeiros envolvidos;
- IV - a vigência;
- V - as disposições relativas à auditoria independente, contábil e de resultados;
- VI - as disposições sobre a prestação de contas;
- VII - a taxa de administração, quando couber;
- VIII - as disposições acerca de sua suspensão e extinção; e
- IX - a remissão expressa ao ato principal, celebrado no âmbito de competência da União, a que se refere o ato complementar a ser celebrado pelo Estado (MINAS GERAIS, 2005).

Nota-se, então, a observação de parâmetros que são atualmente ampliados às relações com os demais agentes internacionais. Observa-se a preocupação com o planejamento da execução e da responsabilidade financeira, bem como da aprovação pelo governo central, realizada pela Agência Brasileira de Cooperação, esta fundamental para o alinhamento com a política externa do país. Com tais perspectivas, segundo Pereira (2014), estabelecem-se duas dimensões dos projetos e programas de cooperação do Estado: a cooperação técnica e a assistência financeira.

Tem-se, à luz das discussões do capítulo 1, que a cooperação técnica remete a toda assimilação pelo estado de capacidades institucionais, além da transferência de conhecimento e habilidades que podem alavancar a produtividade e o capital humano. Já a assistência ou cooperação financeira tem como objetivo a provisão de recursos ao desenvolvimento de infraestrutura para o avanço social e econômico (PEREIRA, 2014).

O foco nestas duas dimensões tem sido conservado pelo governo atual. Afirma-se isso tanto pela institucionalização de um setor específico para a cooperação internacional, a ACNI, na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, como pela prospecção de tais oportunidades no ano anterior.

Nesse sentido a ACNI, funciona como um setor estratégico para a internacionalização do Estado de Minas Gerais, fornecendo um canal específico para demandas junto à agentes externos. Como exemplo de tal interlocução no ano anterior, tem-se a captação das oportunidades oferecidas pelo governo de Yamanashi - Japão para a realização de intercâmbio profissional para servidores, sem ônus para o estado, além da possibilidade de parcerias para a agricultura por meio da cooperação técnica (MINAS, 2019a; 2019b).

Este segundo consistiu em uma missão, cuja delegação foi composta pela própria secretária de Agricultura, Pecuária e Abastecimento e o então presidente da Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais (Epamig), com o objetivo de “conhecer tecnologias de ponta e equipamentos de alta pressão que podem ser utilizados na agroindústria e processamento de alimentos” viabilizando operações para doações de maquinário para a Epamig (MINAS, 2019b).

Também como fruto de missões internacionais, registou-se a construção de uma agenda de cooperação com a região da Silésia, na Polônia. Após seis dias conhecendo as instituições e principais políticas de Minas Gerais, os poloneses

demonstraram a intenção de firmar uma parceria com o estado. Nessa ocasião foi traçado um plano inicial para a cooperação entre esses governos conduzindo “oportunidades comerciais conjuntas, contemplando as áreas de mineração, energia, inovação, ciências da vida e economia criativa” (MINAS, 2019c).

Com relação a avanços institucionais, registra-se a seleção do Estado de Minas Gerais para participar do projeto “Integridade nos Estados” em parceria com a Dinamarca. Essa operação foi direcionada à Controladoria Geral do Estado (CGE) e tem como foco a capacitação de servidores no exterior para o desenvolvimento de planos de enfrentamento da corrupção e a promoção da integridade (CONTROLADORIA, 2019).

Com tais exemplos, pode-se entender o sentido da atuação paradiplomática do estado de Minas Gerais atualmente, bem como a relevância de suas iniciativas para a promoção do desenvolvimento econômico, social e institucional. Tem-se, portanto, que a ACNI procura cumprir suas competências e promover diferentes serviços de promoção estadual no cenário internacional, seguindo quatro frentes de atuação<sup>9</sup>.

Na primeira, incluem-se as Oportunidades Internacionais, que correspondem à prospecção, divulgação e suporte para o acesso a cursos e bolsas de estudo no exterior; intercâmbios profissionais e seminários; acesso às oportunidades de projetos de Cooperação Técnica Internacional; e o auxílio à captação de recursos não reembolsáveis junto aos agentes externos. Na segunda, Inteligência e Assessoria Técnica Internacional, incluem-se a elaboração de estudos, notas técnicas, análises e outros materiais com a expertise técnica do setor.

Já na terceira frente, incluem-se as visitas oficiais estrangeiras, missões e eventos internacionais. Realizam-se planejamento, organização, articulação, assessoramento e formação de agendas de trabalho para a recepção de delegações estrangeiras, bem como para o envio de missões internacionais do estado inclusive, nas agendas que envolvam o governador. Essas ações visam a aproximação entre governos e com organizações internacionais que também podem ser observados através do suporte dado aos eventos internacionais como feiras, festivais, workshops e seminários que requerem a participação do governo.

---

<sup>9</sup> De acordo com o site oficial da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais: <<http://www.desenvolvimento.mg.gov.br/>>.

Enfim, a quarta frente de atuação, Cooperação Internacional, envolve a participação do setor em todas as etapas necessárias à promoção da cooperação internacional nas diversas áreas da administração. Assim, realiza-se a prospecção e articulação com agentes externos acerca de parcerias para o estado, o assessoramento à elaboração e formalização dos acordos e demais instrumentos celebrados pelo estado, além de coordenar e aprofundar as relações já estabelecidas com redes de governos e com províncias irmãs.

Depreende-se, então, que as atividades da área internacional devem refletir os interesses do estado em sua projeção externa, o interesse específico de relacionamento com outros países e instituições e, principalmente, o modelo de desenvolvimento escolhido em cada gestão governamental.

Para Pereira (2014), a atuação internacional do estado, por meio da cooperação, tem aberto portas para diversas oportunidades, dentre elas a atração de diferentes investimentos. E, com a intenção de melhor usufruir dessas externalidades positivas, é preciso dinamizar seu processo dentro da própria administração, como explica a autora:

O desafio atual é aprimorar o fluxo de entrada e encaminhamento interno na dimensão pública desses investimentos. Ou seja, é preparar aqueles setores diretamente envolvidos no processo para recepcionar, tramitar, reter e finalizar o diálogo de forma que isso não seja uma ação apenas da área internacional (p. 45).

Ademais, destaca-se que a internacionalização do Estado de Minas Gerais vai além da adequada gestão interna dos processos. É preciso entender os movimentos do cenário internacional, prevenindo-se dos desafios e respondendo às possibilidades de variados agentes externos. Pereira (2014) instrui que:

O próximo passo é constituir cenários de longo prazo para a atuação internacional de Minas Gerais, analisando contextos de cooperação dos países emergentes e em desenvolvimento, por meio da inserção do Brasil neste ambiente, avaliando os riscos e oportunidades que se abrem para a internacionalização de Minas Gerais (p.47).

Com esse entendimento da necessidade da leitura das movimentações dos parceiros internacionais para o planejamento a longo prazo para atividades internacionais mais prósperas do estado, abre-se o estudo de caso deste trabalho.

Nessa ocasião, analisa-se a relação entre Minas Gerais e China pela relevância desse país nas transações comerciais e institucionais com o estado. Assim, à medida que este país ganha cada vez mais espaço no cenário internacional, é imperativo que os demais estados e unidades federativas desenvolvam uma sólida compreensão desse processo e identifiquem os riscos e as oportunidades dessa onda de crescimento para a promoção de desenvolvimento econômico e social local através da cooperação.

## 5 A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL ENTRE MINAS GERAIS E CHINA

Entende-se que a expansão internacional chinesa é um fenômeno atual que traz diferentes impactos para os atores com os quais há intenso comércio e interação governamental, como é o caso do Brasil e de Minas Gerais. À medida em que a China ganha cada vez mais espaço no cenário internacional, é imperativo que os demais países e unidades federativas desenvolvam uma sólida compreensão desse processo e identifiquem os riscos e as possibilidades de cooperação para o desenvolvimento econômico e social.

Assim, neste capítulo abre-se o estudo de caso deste trabalho acerca do fenômeno da relação de Cooperação Internacional entre o Estado de Minas Gerais e a China. Busca-se entender quais são as estratégias e os interesses envolvidos e, então, analisar quais são os gargalos presentes na internacionalização do Estado para a efetiva realização da cooperação internacional para o desenvolvimento no que tange os diversos fluxos chineses desde suas primeiras interações, na segunda metade da década de 1990.

Para tanto, são levantadas as principais atividades e acordos da parceria e então busca-se interpretá-las à luz do referencial teórico e das entrevistas realizadas. O subsídio bibliográfico, nesse sentido, permite a identificação das modalidades de cooperação, das motivações das partes, das tendências dessa relação, além da identificação da trajetória institucional e operacional do Estado.

As entrevistas, por sua vez, complementam a interpretação dessas informações por serem empreendidas com gestores antigos e atuais do setor internacional do estado, possibilitando uma compreensão de fatores específicos de cada gestão. A entrevista com o gestor chinês do governo da Província de Jiangsu também se torna fundamental para essa análise ao aumentar o entendimento sobre a atuação internacional mineira e sobre os desafios dessa relação sob a perspectiva do parceiro.

Nesse sentido, na primeira seção deste capítulo discute-se a relevância da China no cenário internacional e suas principais formas de cooperação internacional com diferentes agentes externos. Na segunda, busca-se entender quais direções a relação sino-brasileira abre para o desenvolvimento da cooperação no âmbito subnacional mineiro. Na terceira seção, levanta-se as principais atividades realizadas entre Minas Gerais e China desde o início de suas interações.

Por fim, na quarta, quinta e sexta seção busca-se, respectivamente, identificar e analisar os interesses, as estratégias, os desafios e as oportunidades no desenvolvimento dessa parceria.

## **5.1 O parceiro internacional**

A China, atualmente, é o principal parceiro comercial de Minas Gerais e a maior investidora no Estado, tendo um papel evidentemente relevante para o desenvolvimento econômico mineiro. Por ser dos maiores polos tecnológicos do mundo ao mesmo tempo em que ainda possui características de países em desenvolvimento, abre-se espaço para a diversificação do desenvolvimento de atividades com o estado em uma perspectiva de parceria.

Assim, pela série de particularidades do complexo sistema chinês, nesta seção, não pretende-se esgotar o assunto mas margear pontos de entendimento essenciais para este trabalho. Isto é, entender o papel da projeção internacional para o desenvolvimento econômico e social do país e, quais são os interesses e práticas envolvidos em suas relações de cooperação internacional.

### **5.1.1 Introdução à China**

Com uma cultura e civilização milenar, o terceiro maior território e, aproximadamente, um quinto da população mundial - 1,38 bilhões de pessoas divididas em 22 províncias - a República Popular da China (RPC) se estabelece no cenário internacional com características peculiares.

A começar, o sistema político do país, desde a Revolução de 1949, constitui uma república socialista unipartidária, governada pelo Partido Comunista Chinês (PCC). O partido funciona em uma estrutura de pirâmide com arranjos nos níveis dos condados, das cidades, das províncias até a sede em Pequim. Nesse formato, o PCC atua como ator político supremo no país, centralizando as principais decisões governamentais e com pouca separação entre o aparato do estado e a estrutura do partido (LANTEIGNE, 2020).

O Comitê Permanente do Politburo é o topo dessa liderança e inclui essencialmente o Presidente do país, o Premier, o chefe do Congresso Nacional do Povo e, o chefe da Conferência Consultiva Política do Povo Chinês (LANTEIGNE, 2020). O cargo de Presidente, de acordo com a constituição chinesa, é em grande parte voltado ao cerimonial e esse representante somente assume uma posição de líder político no país com o posto de Secretário-Geral do Partido Comunista Chinês.

Nesse cenário, Xi Jinping é o atual líder político da China, tendo assumido o cargo de Secretário-Geral em 2012 e de presidente em 2013, quando sucedeu Hu Jintao. O governo de Xi propõe a construção de um “sonho chinês”, acelerando o desenvolvimento do país, a projeção externa e dando continuidade às importantes reformas sociais e econômicas iniciadas com o governo de Deng Xiaoping em 1978 (LANTEIGNE, 2020).

Essas reformas foram um marco para o desenvolvimento da China. Incluíram modernizações na indústria, na agricultura, na área militar, nos setores de ciência e tecnologia e, principalmente, no comércio, instaurando um novo modelo econômico no país, a economia de mercado socialista ou, também chamado, socialismo com características chinesas.

Segundo Guimarães (2012), foi o início de uma combinação peculiar entre o Estado e o mercado que soube modelar o crescimento por meio do aproveitamento de técnicas e ideias já disponíveis em outros países, replicando experiências bem-sucedidas de acordo com sua realidade. Nesse sentido, o país conseguiu tirar algum benefício das lacunas deixadas pelo atraso econômico pela transferência de trabalhadores de atividades de baixa produtividade e pelas oportunidades de expansão de investimento.

Assim, destacam-se importantes reformas estruturais advindas desse período. Quanto ao sistema empresarial, evitou-se a privatização de forma brusca. A escolha governamental partiu do fortalecimento da capacidade de regulação com a reforma de empresas estatais, concedendo a essas mais autonomia e valorizando a eficiência e transparência. Já o sistema financeiro foi dividido entre bancos políticos e comerciais, no sentido de melhorar a alocação de recursos em setores mais produtivos e aumentar a integração ao mercado (GUIMARÃES, 2012).

A ampliação da promoção de bens públicos, incluindo o fortalecimento da infraestrutura, também foi um fator importante para a alavancagem do país. Grandes portos e uma extensa malha ferroviária facilitaram a logística de

transportes dentro e fora do país, reduzindo custos e colocando a China em uma posição estratégica na cadeia de produção global. Enquanto isso, aumentou-se a capacidade educacional e técnica por meio do alto investimento em P&D, pela construção de laboratórios, universidades e pelo envio de estudantes ao exterior (GUIMARÃES, 2012).

As reformas foram acompanhadas de uma política econômica de controle da inflação e desvalorização cambial, medidas que favoreceram ganhos para a poupança e para os investimentos no país, além de equilibrar a balança de pagamentos (GUIMARÃES, 2012). Destaca-se, nesse sentido, a criação das zonas econômicas especiais (ZEEs) entre 1982 a 1987. Essas áreas, próximas ao litoral, constituíram um importante mecanismo de transição e abertura chinesa por receberem grandes empresas internacionais e atraírem investimento estrangeiro (LANTEIGNE, 2020). Para Guimarães (2012), isso permitiu o acesso a recursos e à tecnologia e, logo, o aumento do produto interno bruto do país.

Muitas dessas ações aconteceram de forma a corrigir as falhas de mercado, fator que foi um diferencial para o sucesso de tal proposta de desenvolvimento. Ou seja, o governo, que manteve o grande caráter intervencionista, optou por medidas que assegurassem os “pré-requisitos necessários ao êxito do novo sistema econômico, protegendo os setores e a população mais vulneráveis às mudanças” (GUIMARÃES, 2012, p.105).

Assim, as reformas que começaram em 1970 melhoraram significativamente as condições sociais e materiais da população. Segundo o Banco Mundial (2020), desde o início de tais reformas, cerca de 850 milhões de pessoas saíram da pobreza extrema, medida por US\$1 por dia. Paralelo a isso, identifica-se uma taxa de crescimento média de 10% ao ano. Em 1980, o PIB per capita da China era de US\$200,00 e até 2019 foi multiplicado mais de cinquenta vezes, alcançando US\$10.000,00 (YANG, 2020).

Tal progresso elevou a China à condição financeira das maiores economias do globo. Entretanto, o país ainda enfrenta diversos desafios internos de ordem econômica e social que são característicos de países em desenvolvimento. Os primeiros, são exemplificados por impasses ligados à gestão governamental e a alocação de recursos, em que a grande intervenção do estado na economia pode implicar baixa produtividade de alguns setores e um obstáculo ao progresso e a eficiência das empresas estatais (GUIMARÃES, 2012).

Ademais, com muitas partes do país, especialmente no interior, ainda lutando com altos níveis de desigualdade, identifica-se que é preciso avançar no sentido de coordenação entre governo central e suas províncias para a melhor oferta de serviços básicos à população. Segundo Guimarães (2012), o alto grau de descentralização, inclusive de financiamento para políticas públicas essenciais, faz com que as regiões mais pobres tenham dificuldades na promoção de saúde, educação e assistências, acentuando os desequilíbrios.

Soma-se ao fator de problemas sociais, o uso de uma grande escala de mão de obra com baixos salários, longas jornadas e flexibilidade dos encargos trabalhistas em função da atração e manutenção da competitividade de empresas estrangeiras. Além disso, registram-se poucos avanços quanto a ampliação dos direitos individuais como a liberdade de expressão e o direito de locomoção, sendo altamente repreendida a parcela da população que se posiciona contra tais imposições (GUIMARÃES, 2012).

Assim, a questão que se quer destacar é a peculiaridade do modelo de desenvolvimento chinês. Depreende-se que decisões substantivas em nível nacional por meio de grandes mudanças estruturais levaram a China a um crescimento econômico em uma velocidade ímpar, mas que, paralelamente, ainda enfrenta sérios desafios em suas dimensões social e institucional.

Por fim, tem-se que o processo de abertura não só possibilitou ao país grande atração de investimentos e de recursos intangíveis de agentes externos como também aumentou sua inserção e influência no cenário internacional (LANTEIGNE, 2020). Nesse sentido, a conjuntura internacional também têm sido um espaço para a projeção das demandas domésticas chinesas ao mesmo tempo em que impacta diferentes agentes, como será explorado a seguir.

### **5.1.2 Política externa chinesa**

Vários foram os fatores que proporcionaram o desenvolvimento da China. Para além dos citados na seção anterior, destaca-se o uso da política externa para projetar seus interesses internacionalmente. A inserção da China no cenário Internacional também conhecida como “ascensão” pode ser entendida como um processo de mudança de um estado fechado para a incorporação de poder regional

e, posteriormente, a construção de sua influência mundial. Segundo Lanteigne (2020), tal evolução pode ser observada pela notável ampliação de estruturas com as quais o país interage com, por exemplo, outros países, organizações internacionais, blocos econômicos e normas globais.

Nesse sentido, os estudos acerca da atuação internacional da China também foram se ampliando. Lanteigne (2020) aponta que há pouco tempo o governo chinês era a única fonte para tais pesquisas, mas com a globalização, a abertura do país e o uso da internet<sup>10</sup>, o número de pontos de informações aumentou.

Assim, tem-se que antes das reformas a China era vista internacionalmente como um país fechado, com aproximações governamentais limitadas e com poucas políticas de promoção externa. Já na década de 1970, segundo Qin e Zhirui (2016) *apud* Leite (2019, p.2), observou-se o estabelecimento de relações bilaterais com países vizinhos da Ásia Central e até com os Estados Unidos. Essa aproximação, para Guimarães (2012, p. 106), propiciou, mais tarde, “condições favoráveis de financiamento e o acesso privilegiado ao mercado americano”.

Ao final da década de 1970, com as amplas reformas econômicas do líder chinês Deng Xiaoping, a economia do país começou um processo de abertura marcada pela formação de alianças regionais e também pelo contato externo através de “ajuda financeira, assistência técnica e treinamento de trabalhadores estrangeiros” (QIN; ZHIRUI, 2016 *apud* LEITE, 2019, p.2). Isso também é observado em Lanteigne (2020, p.10), que aponta que a tentativa de revitalizar a economia chinesa passou pela “aceitação de assistência financeira de doadores internacionais e, posteriormente, pela aceitação de investimentos internacionais nos anos 80”.

Nesse cenário, destaca-se que Deng Xiaoping foi o primeiro líder chinês a visitar os Estados Unidos. Isso era parte do objetivo de atrair capital estrangeiros e ampliar relações comerciais o que, segundo Guimarães (2012), pode ser

---

<sup>10</sup> Mesmo com o maior número de usuário da internet no mundo (802 milhões de pessoas), ainda existem restrições quanto ao uso de sites, redes sociais, jornais, plataformas e aplicativos ocidentais na China. No entanto, observa-se a disseminação de mídias sociais como WeChat, Sina, Weibo que funcionam como Whatsapp, Twitter e Instagram, além de sites de busca, compras e notícias como Baidu, Alibaba e Tencent que tem bilhões de cadastros e assinaturas (LANTEIGNE, 2020).

observado pela reforma do quadro de operações do comércio exterior e pela redução significativa de tarifas e barreiras protecionistas.

A criação das Zonas Econômicas Especiais (ZEEs) foi um grande marco dessa abertura, quando se registrou a instalação de empresas estrangeiras que possibilitou o aumento do contato com agentes internacionais, o aumento das transações comerciais e, sobretudo, a transferência de tecnologia para as empresas chinesas (LANTEIGNE, 2020).

Tal estratégia, combinada aos menores custos de se produzir na China advindos da exploração da mão-de-obra, da infraestrutura logística e do grande mercado interno, possibilitou a transferência de etapas produtivas cada vez mais complexas para a China que, por sua vez aumentou significativamente a exportação de produtos eletrônicos e de tecnologia intensiva. Assim, tem-se que, segundo Guimarães (2012), a participação do comércio exterior em 1995 já era aproximadamente metade do PIB chinês.

Com aumento da produção global, tanto em valor agregado quanto em quantidade, a China foi ganhando grande autonomia para a condução de sua política externa e econômica. Segundo Lanteigne (2020), iniciou-se um processo na busca de compatibilizar os interesses domésticos de continuação de suas reformas e avanços socioeconômicos com as crescentes responsabilidades e oportunidades no sistema internacional.

Tais oportunidades podem ser observadas pela interação gradual da China em diversas organizações internacionais. A entrada na Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2001, acelerou sua posição nas relações comerciais globais que permite ao país “escapar a muitos constrangimentos e pressões internacionais” (GUIMARÃES, 2012, p. 108).

Da mesma forma, observa-se a ascensão do seu poder diplomático. Em 1971, a China recuperou seu posto na ONU e tornou-se um dos cinco membros permanentes com poderes de veto no Conselho de Segurança, ao lado de Estados Unidos, Rússia, Grã-Bretanha e França, o que, segundo Lanteigne (2020) construiu uma influência crescente nas diretrizes e iniciativas de segurança internacional.

A exemplo disso, a China criticou abertamente missões fora da ONU, como intervenções da OTAN no Kosovo, em 1999, além de ter sido “ambivalente, mas não obstrucionista, em relação aos líderes norte-americanos nas operações de

"coalizão de voluntários" no Iraque após 2003, e nas operações dos EUA no Afeganistão entre 2001 a 2014" (LANTEIGNE, 2020, p. 13).

Segundo Lanteigne (2020, p.12), a China mantém uma posição de política externa que segue os Cinco Princípios da Coexistência Pacífica, advindos da era de Mao Tsé Tung, sendo eles "o respeito mútuo pela integridade e soberania territorial de cada estado, a não-agressão, a não-interferência nos assuntos internos uns dos outros, a igualdade e o benefício mútuo e a coexistência".

Isso é contemplado pelo crescente investimento chinês no envio de tropas para missões de manutenção da paz da ONU, apoiando a atuação internacional via esta instituição. Por outro lado, seguindo a ideia de não intervenção, o país não exitou em vetar resoluções que considerava competências de cada Estados soberano como a condenação dos governos do Mianmar e Sudão pela violação dos Direitos Humanos (LANTEIGNE, 2020).

Paralelo a tal atuação com organizações internacionais, a influência da China sobre outros países tem expandido cada vez mais. O país tem sido pioneiro na organização de redes políticas e econômicas em seu pólo regional, na Ásia, formando blocos para a interação comercial e cooperativista. Exemplos disso são a Organização de Cooperação de Xangai, fundada em 2001, que reúne a China, Rússia e países Ásia Central e a Cúpula da Ásia Oriental, em 2005. Da mesma forma, identifica-se a expansão para África, Oceania e América Latina, com, respectivamente, a crescente cooperação alimentar e de matéria-prima com alguns países africanos via o Fórum de Cooperação China-África e as atividades na Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico (APEC).

Com o governo de Xi Jinping, iniciado em 2013, aumentam-se as iniciativas e os esforços da política externa chinesa. A atuação vai desde aproximações bilaterais até o investimento na "ambiciosa iniciativa do *One belt One Road*, redes comerciais definidas para expandir-se para a África, Ásia, Eurásia, Europa, Rússia e para outras regiões" (LANTEIGNE, 2020, p. 2). Esse projeto visa, então, retomar a antiga Rota da Seda, estabelecendo novas áreas e rotas terrestres e marítimas com ligações a mercados vitais, além de grandes projetos de infraestrutura patrocinados por capital chinês.

Assim, as iniciativas do governo de Xi, apontam para o desenvolvimento de sistemas internacionais que melhor refletem os interesses da política externa chinesa. No grupo dos BRICS, por exemplo, a China apoiou, em 2014, a criação de

uma instituição financeira, formando o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) e, para a Ásia, o Banco Asiático de Investimento em Infra-estrutura ou AIIB, que apoiaria o desenvolvimento de infra-estrutura na região da Ásia-Pacífico (LANTEIGNE, 2020).

Para Guimarães (2012, p.109), em tais iniciativas identifica-se “o objetivo de desenvolver mecanismos de cooperação econômica e financeira, visando reduzir a dependência dos Estados Unidos e do Fundo Monetário Internacional (FMI)”. Assim, a China tem avançado no sentido de fortalecer vínculos com cada vez mais influência sobre as diretrizes das transações.

Assim, seu crescente poder estrutural e diplomático tem significado maior engajamento nas organizações e normas internacionais. Segundo Lanteigne (2020), a China passou pelas etapas de “*norm shaker*”, desafiando as normas e políticas ocidentais para, após a Guerra Fria, começar a aceitá-las e apoiar certos sistemas. Atualmente, destaca-se o caráter “*norm maker*”, ou seja, mais desenvolvimentista de ideias e estruturas que podem ser alternativas às regras tradicionais ocidentais.

Para a condução de tais iniciativas, também emergem grandes desafios e diferentes pontos de interpretação no meio internacional. Destaca-se, nesse sentido, a suposta ameaça da ascensão chinesa para as grandes potências tradicionais, exemplificada pela emergente “guerra comercial” com os Estados Unidos sob a condução do atual presidente, Donald Trump.

Neste impasse, acentuado pela crise sanitária e econômica advinda da doença COVID-19, observa-se o crescimento de restrições comerciais entre os países, tensões diplomáticas, além de insinuações que alimentam a xenofobia global (TIMES, 2020). Lanteigne (2020) explica que, para os que veem a China como uma ameaça para a constituição do atual sistema internacional, o país poderia esperar até que sua força se solidifique antes de, gradualmente, espalhar seus ideais e se comportar mais como potências em ascensão tradicionais.

Contrário a isso, observa-se o posicionamento da própria China no sentido de rebater tais opiniões. Pequim argumenta que o termo “ascensão” sugere uma posição potencialmente combativa e, assim, afirma o interesse em um “desenvolvimento pacífico” e na promoção de harmonia internacional, como destaca Lanteigne (2020):

"Chamamos esse caminho de modernização de "um caminho de desenvolvimento de ascensão pacífica" porque, em contraste com outras potências emergentes da história moderna, que saquearam outros países e seus recursos através de invasão, expansão ou mesmo em larga escala guerras de agressão, a China adquirirá o capital, a tecnologia e os recursos necessários para sua modernização por meios pacíficos". - Zheng Bijian, Fórum de Bo'ao para a Ásia e o Fórum de Reformas da China - Reunião da Mesa Redonda, 18 de abril de 2004 (p. 45).

Assim, a China vem expandindo de forma cautelosa, procurando compatibilizar soluções para seus obstáculos domésticos com sua posição na conjuntura internacional. Essa posição que, como citado anteriormente, consiste em acatar regimes já existentes ao mesmo tempo em que propõe alternativas para os seus parceiros internacionais.

Pode-se afirmar, nesse sentido, que a China "está mais consciente de seu status internacional à medida que continua assumir os direitos e responsabilidades de uma grande potência" (LANTEIGNE, 2020, p. 16). Isso também é defendido por Freire (2012) ao definir a política externa chinesa:

A política externa chinesa pode ser definida como gradativa e pragmática. Gradativa no sentido em que através de visitas e encontros diplomáticos, acordos comerciais, entre outros, vai afirmando relações privilegiadas com vários estados; pragmática porque muito assente no seu potencial econômico e como este lhe pode trazer dividendos a nível político e da sua projeção internacional, de forma pacífica e mais cautelosa do que a Rússia, por exemplo (p.121).

Portanto, identificam-se diversas vias de atuação chinesa para a projeção de seus interesses. A cooperação internacional tem sido uma delas, observando que a China vem expandindo o seu aporte de ajuda a outros países, que teria passado de US\$ 1,7 bilhões, em 2001, para US\$ 189,3 bilhões em 2011 (VIEIRA, 2019). Assim, seja na forma bilateral ou com o desenvolvimento de blocos multilaterais, essa cooperação implica diferentes impactos para as nações que se relacionam com a China, tema que é discutido na próxima seção.

### 5.1.3 A cooperação internacional da China

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, como tratado no capítulo 2, é um importante mecanismo para estados nacionais e unidades subnacionais buscarem recursos para seus desafios domésticos com o auxílio de agentes externos. Cada transação e acordo de cooperação que visa promover reais avanços econômicos, sociais ou institucionais deve considerar as especificidades dos países beneficiários e suas condições de assimilação e empoderamento sobre a prática em questão.

Nesse sentido, também abordado no capítulo 2, surgiram questionamentos acerca da efetividade da cooperação entendida como assistência ou ajuda presente na dicotomia entre doador e receptor. Esse entendimento, típico do modelo de Cooperação Norte-Sul, oferecida em diversas modalidades pelos critérios da Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) da OCDE, segundo Vadell, Brutto e Leite (2020), acaba por colocar os países em desenvolvimento em uma posição passiva quanto às suas próprias diretrizes e objetivos, causando novas relações de dependência.

A Cooperação Sul-Sul, por outro lado, realizada entre os países em desenvolvimento, parte da retórica da parceria buscando mitigar assimetrias políticas e econômicas. Para Pino (2014) *apud* Vadell, Brutto e Leite (2020, p.2), “existe o pressuposto de horizontalidade nas trocas de experiências entre países com níveis semelhantes de desenvolvimento e a relação entre esses países tende a ser horizontal”.

Argumenta-se que o cenário da cooperação global está em transformação e, até então, os mecanismos mais utilizados entre os países do sul não estão incluídos ou reconhecidos no sistema tradicional e nas definições da OCDE. Nessa mudança, destaca-se o papel dos doadores emergentes como principais atores desse processo (VADELL; BRUTTO; LEITE, 2020) e busca-se entender qual o papel a China está desempenhando em tal contexto.

Nota-se que a República Popular da China ganhou status e influência equiparadas às potências tradicionais por seu destaque no crescimento econômico, pela capacidade militar, bem como “pela maior visibilidade nos regimes internacionais e pela sua disposição e capacidade em promover seus próprios interesses no exterior” (LANTEIGNE, 2020, p.30). Entretanto, o país ainda enfrenta

problemas domésticos característicos de nações em desenvolvimento, que o enquadram no grupo de países do sul global e como um ator da cooperação sul-sul (VADELL; BRUTTO; LEITE, 2020).

Nesse sentido, a China que já foi grande destinatária da cooperação internacional, atualmente se destaca como uma potência e doadora emergente. Identifica-se que os novos doadores têm uma percepção maior das necessidades dos países destinatários e parceiros, que se justifica por sua própria experiência em tal posição. Isso representa um impacto para o direcionamento dos fluxos de cooperação global que, com diferentes iniciativas, podem indicar uma alternativa e novas oportunidades de desenvolvimento para os países do sul (VADELL; BRUTTO; LEITE, 2020).

Assim, faz-se necessário entender que tipo de alternativa a China está propondo e impulsionando para as outras nações. Primeiro, como discurso oficial da atuação nacional, destacam-se três pontos focais para a cooperação na defesa de uma “transformação estrutural”: a assistência externa, o comércio e o investimento.

Considerando, em cada uma dessas dimensões, a política, as relações sociais e culturais de cada país, tem-se que a intenção chinesa é de “apoiar outros países em desenvolvimento a reduzir a pobreza e melhorar a subsistência de seus povos” (República Popular da China, 2014 *apud* VADELL; BRUTTO; LEITE, 2020, p. 1).

Um conceito próprio de cooperação internacional sul-sul é, então, desenvolvido pela China e consiste em:

Ajuda externa é a ajuda mútua entre países em desenvolvimento, concentra-se em efeitos práticos, acomoda os interesses dos países destinatários e se esforça para promover relações bilaterais amigáveis e benefícios mútuos por meio de cooperação econômica e técnica com outros países em desenvolvimento (Gabinete de Informação do Conselho de Estado [China], 2011a *apud* VIEIRA, 2019, p.11).

A ajuda ou assistência externa funciona semelhante às modalidades da OCDE que são então complementadas pelo “apoio oficial à cooperação para o desenvolvimento econômico, conectado às agendas de comércio e de investimentos” (MAWDSLEY 2012 *apud* VADELL; BRUTTO; LEITE, 2020, p. 11). Com esse foco, a assistência não-reembolsável, o empréstimo sem juros e

empréstimos concessionais têm sido as principais transações da China que, segundo República Popular da China (2014) *apud* Vadell, Brutto, Leite (2020), tem a Ásia, América Latina e Caribe e a África como principais destinos.

Segundo o Gabinete de Informação do Conselho de Estado da China (2011a) *apud* Vieira (2019, p.539), a assistência não-reembolsável e os empréstimos sem juros são fornecidos pelo governo da China.

Os primeiros são destinados a “projetos de bem-estar social de pequeno e médio porte e podem ser usados para construir hospitais, escolas, residências populares, projetos de escavação ou abastecimento de água, entre outros”. Os segundos, destinados aos países em desenvolvimento com melhor desempenho econômico, são utilizados para a “melhoria da qualidade de subsistência da população e na construção de instalações públicas” com melhores condições e prazos para o reembolso.

Já os empréstimos concessionais são fornecidos pelo Banco de Exportação e Importação da China e suas condições consistem em “juros de 2% e 3% ao ano com amortização de 15 a 20 anos”. Essa modalidade é destinada a “grandes e médios projetos produtivos e de infraestrutura ou para a elaboração de plantas, suprimentos de produtos mecânicos e elétricos, serviços técnicos e outros materiais” (Gabinete de Informação do Conselho de Estado [China], 2011a *apud* VIEIRA, 2019, p.539).

Em termos quantitativos, tem-se que o investimento chinês em cooperação teve um aumento significativo, passando de US\$1,7 bilhões em 2001 para US\$189,3 bilhões em 2011, enquanto, no mesmo ano, os Estados Unidos, por exemplo, gastavam US\$ 8 bilhões. Assim, tem-se que a operacionalização desses fluxos, como também anunciado pelo discurso oficial da China, envolvem respeito à soberania e à autodeterminação e não impõe condicionalidades aos países envolvidos, respeitando os “Cinco princípios de coexistência pacífica”, citados anteriormente, e os direcionamentos do “Desenvolvimento Pacífico” (VIEIRA, 2019).

Acerca de tal volume empregado e das intenções da cooperação internacional praticada pela China, segundo Vieira (2019, p. 530), surgem análises de “detratores e admiradores”. No primeiro grupo, argumenta-se que essas movimentações fazem parte da “estratégia focada em acesso a recursos” enquanto o segundo, vê essa cooperação como uma “forma de ajuda internacional diferente

da praticada pelos doadores tradicionais, que apresenta novas oportunidades para os países receptores”.

Nesse sentido, identifica-se que as práticas de cooperação chinesa estão relacionadas às transações comerciais sejam elas preexistentes ou como garantias aos empréstimos e, em alguns casos, isso pode gerar algumas condicionalidades a ação de seus parceiros, como apontam Vadell, Brutto e Leite (2020):

Esse comportamento não é restritivo. Preferencialmente, seguindo seu objetivo de expandir seu processo de inserção global, a China escolhe estabelecer políticas e relações econômicas com seus parceiros. Mas o tipo de relacionamento construído e a cooperação que emerge da relação estabelecida tem uma relação com os fluxos econômicos preexistentes ou com os acordos de cooperação assinados (p.12).

Assim, a dimensão tríade de assistência, comércio e investimento traz uma inovação para o modelo de cooperação da China que, por sua vez, pode induzir uma forma de “comércio compensatório” como contrapartida de seus investimentos. Observa-se isso, por exemplo, no caso dos empréstimos concessionais que, na necessidade de garantir o reembolso, como qualquer outra instituição financeira ou de cooperação, a China propõe suas próprias condições:

Na prática, o que é testemunhado no caso de empréstimos concessionais é a condição de que pelo menos 50% dos fundos investidos devem retornar na aquisição de materiais e conhecimentos de companhias de construção chinesas. Portanto, mesmo que o Banco de Exportação e Importação da China conceda empréstimos a estados que estão lutando para se adaptar às condicionalidades impostas pelos principais bancos de investimento internacionais a taxas mais baixas subsidiadas pelo governo chinês, a China precisa da garantia do reembolso dos empréstimos feitos. Como resultado, os empréstimos da China estão vinculados à garantia soberana dos Estados ou, no caso de países ricos em recursos e com baixa credibilidade, os investimentos são garantidos em troca de contratos de fornecimento de longo prazo (ALVES, 2013; BRAUTIGAM, 2011 *apud* VIEIRA, 2019, p.539).

É nesse sentido que as formas de cooperação da alternativa chinesa devem ser explicadas para além da ajuda ou assistência. Para Lin e Wang (2017b)

*apud* Vadell, Bruto e Leite (2020), para alcançar o desenvolvimento é preciso considerar uma dimensão estrutural além da abordagem convencional da OCDE:

A cooperação sul-sul para o desenvolvimento utiliza as três atividades para capitalizar os pontos fortes econômicos dos países destinatários. Isso permite que esse sistema evite os gargalos nos países parceiros que se vê no modelo padrão da APD, que separa a ajuda do comércio e do investimento privado - e, portanto, impede que os países explorem suas vantagens comparativas. Em nosso livro, examinamos esse tópico pelas lentes da Nova Economia Estrutural (NSE). A NSE trata o desenvolvimento econômico moderno como um processo de contínua mudança estrutural em tecnologias, indústrias e infraestrutura rígida e flexível - tudo o que aumenta a produtividade do trabalho e, portanto, a renda per capita (p. 14).

Assim, identifica-se que a estratégia combina assistência, comércio e investimento em diferentes ações. Na iniciativa “*going out*”, por exemplo, o governo chinês, por meio do Banco de Exportação e Importação da China, começou a selecionar e a financiar empresas nacionais a se instalarem em outros países, levando investimento de capital estrangeiro, o aumento das exportações no país e a consequente transferência de tecnologia para o local (VIEIRA, 2019).

A iniciativa “*One Belt One Road*” do governo de Xi Jinping também merece destaque nesse sentido. Esse projeto consiste no financiamento de centenas de projetos de infraestrutura e comércio que conectam mercados, restabelecendo a antiga Rota da Seda chinesa que ligava a China à Europa e Oriente Médio há dois mil anos atrás. Com linhas terrestres e marítimas os projetos são divididos entre a construção de “portos, aeroportos, rodovias, ferrovias, usinas, linhas de transmissão de petróleo e gasodutos” e o estímulo à cooperação tecnológica e à inovação entre os países envolvidos (VIEIRA, 2019, p.545).

Para tanto, existe o “*Belt and Road Forum for International Cooperation*” e o Fundo da Rota da Seda, um fórum que conta com a participação de 130 países envolvidos e um canal de financiamento para os projetos, respectivamente. Segundo Xi (2017b) *apud* Vieira (2019) esse fundo atingiu o valor de US\$ 55 bilhões em 2017.

Quanto à cooperação tecnológica, identifica-se o “*Belt and Road Science, Technology and Innovation Cooperation Action Plan*”, um plano para o intercâmbio de cientistas, profissionais e pesquisas, além da construção de laboratórios conjuntos. Segundo Xi (2017b) *apud* Vieira (2019, p. 545), “para

aprofundar a cooperação, criaram mecanismos de coordenação e anunciaram uma assistência no valor de US\$ 8,77 bilhões aos países em desenvolvimento e organizações internacionais para lançar projetos focados na melhoria da qualidade de vida da população”.

O foco em projetos de infraestrutura é uma materialização da dimensão da cooperação em três dimensões. Afirma-se isso pois, segundo Shimomura e Ohashi (2013) *apud* Vieira (2019, p.540), “combina ajuda, investimentos e comércio, uma vez que aumenta a competitividade internacional do destinatário, aumentando sua capacidade de exportação e deixando uma porta aberta para futuros investidores estrangeiros”.

Por meio desses empréstimos e investimentos, Vadell, Brutto e Leite (2020), identificam que atualmente a ajuda chinesa tem superado os aportes do FMI e do Banco Mundial na África e na América Latina e Caribe, se tornando não só uma fonte de financiamento como uma grande parceira comercial. Isso é bem ilustrado por Lanteigne (2020, p.19), ao exemplificar que nas relações sino-africanas, “a China é amplamente vista como um importante parceiro diplomático e econômico, incluindo uma importante fonte de empréstimos, para África saariana”.

Em suma, depreende-se que o posicionamento chinês considera outras perspectivas para o desenvolvimento do sul global, em uma posição que não distingue a assistência externa do comércio e investimento. Para Vadell, Brutto e Leite (2020, p.17), essa nova abordagem de transformação estrutural está criando desafios para os sistemas tradicionais do ocidente, “cobrindo a cooperação sul-sul com novas práticas de diálogo político, acordos comerciais e financiamento de infraestrutura”.

Por fim, Vieira (2019) concorda que a China tem desempenhado um papel influente no cenário internacional tanto no contexto das organizações já existentes como no desenvolvimento de novas redes. Acrescenta-se que sua influência global tende a ficar ainda maior com a crescente participação e valorização dos fóruns multilaterais de cooperação, especialmente quando comparada as posições retradoras dos Estados Unidos, como aponta o autor:

Numa época em que os Estados Unidos adotam políticas protecionistas e uma guerra comercial contra a China, ambos

reflexos do '*America First*' de Donald Trump, a RPC surge como principal patrocinadora do multilateralismo (p.546).

#### 5.1.4 A dimensão subnacional

Observa-se que a política externa chinesa tem seguido diversas direções que propagam os interesses do país. Como aponta Lanteigne (2020), nota-se que as relações internacionais na China se expandiram não só pelo aumento de atores com os quais mantêm relação, mas também, pelo aumento de agentes envolvidos na elaboração e participação na estratégia de internacionalização.

Assim, destacam-se as unidades subnacionais chinesas - províncias e cidades - como atores fundamentais na criação de novos canais para a continuação e para o sucesso da política internacional. Segundo Liu e Song (2020), apesar dos estudos da paradiplomacia terem iniciado na década de 1970, a análise acerca de estados centralizados e unitários como o chinês é recente e faz-se fundamental para o entendimento de fatores locais diversos.

Essa discussão torna-se particularmente interessante também pelo fato de a China ser vista internacionalmente como um estado centralizado com uma estratégia monolítica em diversos setores. No sentido contrário, Neves (2018), aponta que, a partir da abertura do país em 1978, a atuação de suas províncias começou a ser mais relevante na política do governo nacional, inclusive a respeito dos assuntos externos, como explica:

Contrariamente à percepção atual, existe um alto nível de descentralização em questões econômicas, na medida em que as províncias costeiras beneficiaram, desde o início das reformas econômicas, de um elevado grau de autonomia em termos de gestão econômica, incluindo comércio externo e investimentos. Este tem sido, de facto, um dos ingredientes fundamentais da prosperidade econômica da China e da sua bem-sucedida integração na economia global (p. 121).

Assim, nota-se que tal autonomia de atuação internacional das províncias chinesas é advinda de um grau de coordenação com a política de

desenvolvimento nacional. Também nesse sentido, Liu e Song (2020) destacam o papel do relacionamento externo conduzido por estas regiões:

Na realidade, os governos provinciais tornaram-se parceiros ou agentes do governo central na condução de agendas de política externa. Ao criar vínculos externos, as províncias podem facilitar o aprofundamento da pegada econômica da China no exterior, além de aumentar seu perfil nacional nas comunidades locais de países estrangeiros, oferecendo equipes médicas e desenvolvendo relacionamentos com províncias-irmãs (p.7).

O relacionamento entre o nível subnacional chinês e outras províncias e regiões é, portanto, complementar à estratégia nacional de projeção externa a medida em que se difere desta tanto pelo formato de atuação quanto pelo conteúdo. As diferenças podem ser observadas, primeiramente, pela abordagem multidimensional e pela multiplicidade de atores envolvidos nas interações.

Assim, enquanto o estado nacional chinês parte de uma conduta mais rígida e centrada, característica de relações dos níveis superiores da burocracia, os governos não centrais conseguem articular diversas pautas como comércio, turismo, meio ambiente, cultura e desenvolvimento social através de suas redes de coordenação já existentes em seus territórios, que envolvem não só o setor público mas o setor privado e terceiro setor (NEVES, 2018).

Em segundo lugar, o caráter multidimensional tende a estabelecer e a fortalecer diferentes relações com os parceiros estrangeiros em nível subnacional. Para Neves (2018), existe uma combinação entre regras formais e relações pessoais (*guanxi*) que possibilita certa previsibilidade para as movimentações bilaterais e também a abertura para novas oportunidades e condições especiais.

Finalmente, quanto aos objetivos e resultados de tais relações, tem-se que há uma combinação entre questões de comércio e investimento com fatores culturais locais que vão além de interesses econômicos de curto prazo. Como aponta Neves (2018), existem:

[...] dimensões tangíveis e intangíveis que permitem uma melhor compreensão das diferenças ao nível da cultura empresarial, assim como intercâmbios culturais e educacionais mais próximos que contribuem para construir a «imagem da região» e «redes de apoio»

que, por sua vez, promovem intercâmbios económicos e asseguram a sustentabilidade (p.121).

Assim, percebe-se que, através da paradiplomacia, há a possibilidade de atuação em diversas dimensões e com diversos atores articulando interesses mútuos. Para operacionalizar tal cooperação, destacam-se atividades para aproximação de governos e para o desenvolvimento de projetos e objetivos conjuntos, como identifica Neves (2018), estas ações podem ser entendidas em quatro eixos principais:

- (i) relações políticas e visitas dos líderes provinciais e locais, bem como assinatura de acordos formais de cooperação internacional;
- (ii) criação de câmaras de comércio que assegurem canais permanentes de promoção de trocas comerciais, de investimento, e intercâmbios culturais e educacionais;
- (iii) atividades regulares incluindo a organização de feiras, missões comerciais e intercâmbio de delegações empresariais, exposições e eventos culturais, atividades educativas como conferências e cooperação universitária, incluindo intercâmbio de estudantes e professores, ou iniciativas ambientais;
- (iv) atividades conjuntas relativas, por exemplo, a atividades de formação e à partilha de boas práticas no setor público/burocracia, e projetos conjuntos de investigação científica (p. 120).

Ao analisar os fatores de sucesso na cooperação entre regiões europeias e províncias chinesas, Kaminski (2019), identifica, justamente, a intensidade de tais atividades. Observou-se a construção de uma relação harmoniosa entre as autoridades locais e das províncias, a instalação de escritórios de negócios nos territórios parceiros, cooperações entre universidades e instituições de pesquisa, além do suporte técnico e com infraestrutura para empresas de ambos os lados.

Em um estudo também nesse sentido, Neves (2018), destaca que cada província chinesa tem seu próprio modelo de desenvolvimento, moldando as atividades internacionais de acordo com seus interesses locais. Como exemplo, na Orla do Bohai concentram-se os maiores investimentos da China em pesquisa em desenvolvimento, formando e empregando diversos profissionais nessa área. Destaca-se nessa região, o acordo de irmanamento com a Lombardia, na Itália, e com mais de 21 cidades estrangeiras.

Já Jiangsu, constitui outro exemplo de formação de parcerias bilaterais com características próprias. Essa província se destaca por ser uma das três regiões com mais acordos de irmanamentos entre regiões e cidades, inclusive com

o Estado de Minas Gerais. Além disso, Jiangsu atua apoiando a abertura de mercados na e para a China por meio da instalação de seus departamentos em outras regiões e, por ser sede de diversos gabinetes e câmaras de comércio dos seus parceiros. Para além das relações econômicas, Jiangsu desenvolve cooperação técnica e em ciência e tecnologia através da Universidade de Nanjing e de Karlsruhe (NEVES, 2018).

Com isso, à semelhança de Vadell, Brutto e Leite (2020), Neves (2018) identificou que as unidades subnacionais estrangeiras e as províncias chinesas tendem a ter relações comerciais preexistentes ou fortalecidas para o estabelecimento de acordos de cooperação mais especializados. Isso, segundo o autor, não é justificado somente pelas oportunidades e pela dinâmica do mercado, mas também pela sustentação das relações institucionais e pessoais envolvidas, como reforça:

Esta situação demonstra que as relações econômicas não se restringem apenas a fluxos e estatísticas anônimos, tanto físicos como financeiros, mas também a redes complexas subjacentes, muitas vezes invisíveis e imateriais, através das quais relações humanas e institucionais promovem e sustentam essas trocas (NEVES, 2019, p.119)

Nesse cenário, Zhang (2013) apud Neves (2018, p. 125), destaca que há uma forte correlação entre “relações de paradiplomacia/cidade-irmã e vários fluxos: de turismo, de comércio, de investimento estrangeiro direto e migratórios, bem como intercâmbios culturais e educativos”.

Isso se torna um desafio para os governos a medida em que devem dinamizar e aprimorar a entrada desses fluxos em sua dimensão pública, como levantado no capítulo anterior em Pereira (2014).

Portanto, tais conexões entre as unidades subnacionais, por meio de irmanamentos, trazem implicações econômicas, sociais e políticas que advêm de um modelo alternativo de cooperação internacional proposto pela China. Os atores envolvidos, por sua vez, para melhor usufruir dessas transações, devem moldá-las

de acordo com suas especificidades e, preparar seu aparato burocrático para melhor administrar suas externalidades.

## **5.2 A cooperação internacional entre Brasil e China**

A Constituição da República Federativa do Brasil dispõe que seus entes subnacionais só podem manter relações internacionais e celebrar atos com agentes externos que o país já possua vínculo diplomático. Para tanto, como responsável pelos assuntos estratégicos da “alta política”, o estado nacional define os interesses e as diretrizes da projeção externa com os quais os governos não centrais devem atuar (VIGEVANI, 2006).

Apesar do “déficit normativo” para tal atuação, como apontado por Fonseca (2013), ainda é possível para os estados brasileiros projetarem seus interesses no cenário internacional, trazendo soluções e recursos para auxiliar o cumprimento de suas competências domésticas no âmbito do desenvolvimento econômico e social. Nesse sentido, tem-se que certo grau de descentralização viabiliza a condução de ações que, quando bem gerenciadas, podem trazer uma amplitude de resultados para os governos subnacionais.

No caso do objeto de estudo deste trabalho, a relação de cooperação internacional entre Minas Gerais e China, tem-se que o estado possui respaldo para a construção e manutenção dessas relações visto a ligação bilateral sino-brasileira desde 1974. Segundo o Ministério das Relações Exteriores (2020), a partir daquele ano foram abertos a Embaixada do Brasil em Pequim e os Consulados-Gerais em Xangai, Cantão e Hong Kong. Da mesma forma, a China instalou sua Embaixada em Brasília e Consulados-Gerais em São Paulo, Rio de Janeiro e Recife.

As relações entre Brasil e China têm sido marcadas por notável dinamismo, tanto da ordem multilateral como bilateral. Quanto à primeira esfera, os países mantêm relacionamentos através de organizações como os BRICS, G20, BASIC (articulação entre Brasil, África do Sul, Índia e China na área do meio ambiente), além da ONU e OMC, onde é possível discutir temas de migração, mudanças climáticas, entre outros (MRE, 2020).

Quanto ao campo bilateral, segundo Leite e Li (2018), o Brasil foi a primeira nação latino-americana a promover uma parceria estratégica e abrangente

com a China. Nos registros do MRE, destacam-se alguns acordos e visitas oficiais que marcam a pluralidade da relação sino-brasileira. Por exemplo, em 2004 foi criada a Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN) como principal mecanismo institucional para a promoção da cooperação entre os países.

Brasil e China como nações em desenvolvimento, àquela época, enfrentavam dificuldades e oportunidades semelhantes e até complementares, o que aumentou significativamente seus fluxos econômicos e de cooperação. Fruto disso, a relação sino-brasileira foi designada, pelos próprios países, como Parceria Estratégica Global e, em 2010, à ocasião da visita oficial do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva à China de Hu Jintao, foi assinado o Plano de Ação Conjunta (MRE, 2020).

Nesse plano focava-se no estreitamento e na organização do modelo de integração e cooperação entre os países, dando um caráter mais institucional à relação por meio de metas e mecanismos de coordenação de suas políticas estratégicas (LEITE; LI, 2018). Isso foi a base para a estruturação do Plano Decenal de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular da China para o período de 2012-2021<sup>11</sup>.

Segundo o MRE (2012), o Plano Decenal assinala áreas prioritárias e projetos para elevar o nível da cooperação em “Ciência, Tecnologia, Inovação e Cooperação Espacial; Minas, Energia Infraestrutura e Transportes; Investimentos e Cooperação Industrial e Financeira; Cooperação Econômica e Comercial; Cooperação Cultural, Educacional e Intercâmbio entre os povos”. Tais determinações, logo, abrem espaço e diretrizes para a prática da cooperação internacional dos estados brasileiros.

Para além disso, cabe destacar que no campo comercial a China é o principal parceiro do Brasil desde 2009, “ultrapassando na soma das exportações e importações uma posição mantida durante oitenta anos pelos Estados Unidos” (OLIVEIRA, 2016, p. 145). Segundo o MRE (2020), os fluxos de comércio eram da ordem de US\$ 3,2 bilhões em 2001 e passaram para US\$ 98 bilhões em 2019, o

---

<sup>11</sup> Mais informações sobre esse plano podem ser encontradas em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/3074-atos-assinados-por-ocasio-da-reuniao-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-com-o-primeiro-ministro-da-republica-popular-da-china-wen-jiabao-rio-de-janeiro-21-de-junho-de-2012>>.

que revela que essa relação vem se ampliando de forma expressiva nas últimas décadas.

Identifica-se, também, que a China é uma das principais fontes de investimento estrangeiro no Brasil, principalmente nas áreas de “eletricidade e de extração de petróleo, bem como de transportes, telecomunicações, serviços financeiros e indústria” (MRE, 2020). Nesse sentido, assim como discutido na seção anterior, a ascensão da China representa a coexistência de oportunidades e desafios para os países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil e de suas unidades federativas.

À medida em que as relações sino-brasileiras tornam-se mais importantes para o Brasil, surgem cada vez mais questionamentos se tais fluxos criam um novo tipo de dependência e, se o tipo de cooperação praticada reproduz as assimetrias do modelo Norte-Sul. Pela análise de Libânio (2012), tem-se que os países que competem com os produtos manufaturados chineses tendem a ter desvantagens e perda de espaço no mercado internacional, enquanto os países cuja produção corresponde às principais fontes de matéria prima da China tendem a ser afetados positivamente.

Argumenta-se que o crescimento da demanda da China por produtos primários e o aumento dos preços desses produtos no mercado mundial trouxeram benefícios ao Brasil em sua exportação de *commodities* como minério de ferro e soja (LEITE; LI, 2018). Por outro lado, observa-se que o Brasil tem perdido participação exportadora de manufaturados, o que pode configurar uma “troca desigual” no comércio entre os países.

Segundo Leite e Li (2018), a concorrência chinesa nesse setor pode trazer impactos negativos para o desenvolvimento brasileiro a longo prazo por causar uma “primarização” da economia e a recessão do setor secundário, em um fenômeno de desindustrialização. Para Oliveira (2016), isso advém não só do efeito China, que ainda mantém resultados econômicos positivos para o Brasil, mas por uma incapacidade de manter a atratividade e a competitividade dos produtos nacionais, como explica:

A China é parte do problema e parte da solução; e, conseqüentemente, não é questão de “demonizar” sua atuação internacional e seus impactos nos interesses nacionais, nem de “endeusá-la”. Isto é, ainda que recentes, por um lado, os IEDs

[investimentos externos diretos] chineses estão demonstrando intenção de direcionamento a atividades produtivas in loco para atendimento de demandas internas ou regionais, ou para desconcentrar atividades produtivas na China. Por outro lado, esta cooperação possibilita igualmente avanços em inovação ou ampliação da cooperação científico-tecnológica. (OLIVEIRA, 2016, p. 159).

Para um crescimento realmente expressivo e sustentável, portanto, é preciso desenvolver o setor industrial, os nichos de maior dinamismo tecnológico e aqueles com maiores externalidades em P&D e outras formas de *spillover* (LIBÂNIO, 2012). Depreende-se que a relação sino-brasileira possui custos econômicos altos e, nesse sentido, a cooperação internacional institucionalizada entre os países, a partir de suas diretrizes citadas, pode auxiliar na promoção de um desenvolvimento mais sustentável para o Brasil como um todo.

Diante das especificidades do relacionamento com a China, formam-se desafios de ordem técnica e política para os formuladores e analistas de políticas públicas federais e estaduais. Tem-se que essas iniciativas devem prever não só a formulação de uma estratégia de operacionalização da cooperação internacional, como um bom relacionamento institucional-diplomático com esse parceiro internacional.

É nesse cenário que o Estado de Minas Gerais, como um ente subnacional brasileiro, se insere. Com um comércio internacional que possui a China como principal parceiro e com suas próprias iniciativas de cooperação internacional, o estado desenvolve estruturas institucionais para operacionalizar suas políticas de projeção externa de seus interesses. Tais iniciativas direcionadas a China e seus desafios são alvo de estudo deste trabalho e, para tanto, a identificação de ações conjuntas e os relatos dos principais gestores da pasta serão analisados a seguir.

### **5.3 A atuação bilateral Minas Gerais - China**

A relação entre Minas Gerais e China tem grandes impactos para a economia do estado. Ao longo da última década, a China foi responsável por aproximadamente 30% das exportações mineiras, tendo o minério de ferro, soja, ferro-ligas, carne bovina e celulose como principais produtos. Quanto às

importações, os produtos chineses manufaturados como peças elétricas, maquinários, peças para máquinas, autopeças, instrumentos e aparelhos médicos, entre outros, ocuparam aproximadamente 17% dos fluxos no mesmo período (COMEXSTAT, 2020).

No ano de 2019, essas transações com a China geraram um saldo positivo de US\$ 6,07 bilhões para o Estado (COMEXSTAT, 2020). Mesmo com esse resultado, a situação comercial de Minas Gerais ainda traz diversos questionamentos quanto a assimetria do valor agregado dos produtos e o tipo de setor produtivo que tal mercado favorece. Tem-se que, segundo Libânio (2008), o caráter primário-exportador de Minas Gerais traz consequências diretamente ligadas à exploração do meio ambiente pela atividade mineradora, à vulnerabilidade quanto às flutuações cambiais no mercado de preços internacional e ao fato da geração de empregos não acompanhar o valor agregado do produto, gerando poucos avanços sociais à região produtora.

São os mesmos questionamentos levantados na seção anterior, que apontam para a necessidade de direcionar essa relação para outros setores da economia e para outros campos de atuação. Para tanto, Minas Gerais, contando com o respaldo do Estado Nacional, pode usar da paradiplomacia para ter uma amplitude maior de benefícios em suas transações com a China. Com o mecanismo da cooperação internacional, é possível construir relações que viabilizem o empoderamento dos estados sobre suas políticas públicas por meio do apoio e da execução das prioridades nacionais e internacionais de desenvolvimento econômico, social, institucional, ambiental, entre outras (ALONSO; GLENNIE, 2015, AYLLÓN, 2006).

Essa proposta retoma a ideia da promoção do desenvolvimento multidimensional de Amartya Sen e Mahbub ul Haq, que é entendido para além da perspectiva econômica, considerando avanços sociais, o acesso aos direitos individuais e a redução das desigualdades (PANSIERI, 2016). Tal concepção é fundamental para embasar as relações mundiais em um contexto cada vez mais desigual e é utilizada neste estudo da cooperação entre Minas Gerais e a China.

Assim, parte-se da identificação das principais atividades desenvolvidas entre esses dois atores para a posterior análise dessa relação e de seus desafios e oportunidades para a promoção de avanços locais. Para tanto, são utilizados

documentos oficiais, registros acadêmicos e publicações dos principais veículos de comunicação do Estado e de suas secretarias.

Os primeiros registros de cooperação entre Minas Gerais e China se dão na metade da década de 1990 por meio de acordos com alguns governos provinciais. Em 1994, identifica-se o Acordo de Cooperação Comercial entre Minas Gerais e a Província de Shanxi com o objetivo de promover a cooperação nas áreas de “mineração, siderurgia, energia elétrica, indústria e comércio” (PEREIRA, 2014, p. 21). Dois anos mais tarde, em 1996, assina-se o Acordo de Irmandade com a Província de Jiangsu, que seria um dos mais ativos para o Estado de Minas Gerais até os dias atuais.

Inicialmente, o irmanamento com Jiangsu formalizou o entendimento de amizade entre os dois estados para a promoção do desenvolvimento econômico e o intercâmbio comercial, tecnológico e científico. Já em 2004, no governo de Aécio Neves, foi assinada a Ratificação e Ampliação do Acordo de Cooperação entre Minas Gerais e Jiangsu (MINAS GERAIS, 2004). Nesse instrumento, o governo afirmou e ampliou o acordo inicial, estabelecendo, com base em igualdade e benefício mútuo, objetivos mais específicos, sendo eles:

- Explorar a possibilidade de investimentos e financiamento de projetos de infraestrutura do Estado de Minas Gerais;
- Estimular a logística de distribuição de produtos brasileiros e chineses em ambos territórios;
- Intensificar o intercâmbio tecnológico nas áreas de Microeletrônica, biotecnologia e farmacêutica;
- Estudar a implementação de um pólo tecnológico para fabricação e distribuição de produtos chineses para colocação na América do Sul, à partir de Minas Gerais;
- Estimular as exportações mineiras para a China, via Jiangsu, principalmente centrado nos produtos: álcool anidro, carnes e café;
- Viabilizar o intercâmbio de jovens profissionais mineiros e chineses através de visitas técnicas e estágios específicos (MINAS GERAIS, 2004, p.2)

Observa-se que esse documento previa atuações nas áreas de infraestrutura e logística, visando promover a atração de investimentos com a instalação de fábricas chinesas e a abertura de mercado para os produtos mineiros, além de intercâmbios educacionais para ambos os povos. Isso tudo seria designado “a representantes que coordenarão[iam] ações visando a assinatura de convênios

específicos, acordos e planos de trabalho pré estabelecidos e cronogramas aprovados” (MINAS GERAIS, 2004, p.2).

Entretanto, não existem registros oficiais ou publicações que apontem para ações concretas entre Minas Gerais e Jiangsu ou outras províncias chinesas até aproximadamente o final da década de 2000. A partir desse período, identificam-se visitas oficiais, assinatura de instrumentos e atividades de cooperação setoriais, que serão destacadas a seguir.

Assim, em 2009, na área de meio ambiente, Minas Gerais recebeu uma delegação do Ministério de Recursos Hídricos da China que tinha a intenção de conhecer o Programa Nacional de Desenvolvimento de Recursos Hídricos – Proágua do Instituto Mineiro de Gestão das Águas (Igam). Nessa visita, os gestores chineses puderam entender também sobre a gestão, o financiamento e os principais desafios para a implantação desses projetos (SEMAD, 2009).

Ao final do governo de Aécio Neves, em 2010, o então vice-governador, Antonio Anastasia, recebeu a comitiva do vice-governador de Jiangsu e, após o encontro, assinaram um Protocolo de Intenções. Não há registros sobre seu conteúdo. E, como continuação das diretrizes anteriores, Anastasia, no ano seguinte, já como governador, firmou um novo instrumento com a província, um Memorando de Entendimentos reforçando o interesse na promoção das economias, comércio, cultura e educação de ambas as partes (SEGOV, 2010; SEGOV, 2011).

A relevância desse vínculo com o estado foi alvo de uma exposição na Biblioteca Pública no Circuito Cultural Praça da Liberdade em Belo Horizonte. Com o tema “*Experiencing Jiangsu*”, a mostra tinha o objetivo de criar familiaridade com a cultura dessa província por meio de imagens de paisagens naturais e de artesanatos típicos do local (SECULT, 2012).

Nesse período de 2010 a 2014, a cooperação de maior importância econômica se deu por meio de um dos maiores investimentos da China no Brasil. Instalou-se em Pouso Alegre a multinacional chinesa XCMG, fabricante de maquinaria pesada de construção civil, cuja sede é em Xuzhou - Jiangsu. Com o investimento de R\$ 1 bilhão em sua estrutura, a empresa anunciou a geração de mil empregos diretos, além da intenção de adquirir no Brasil 60% dos insumos utilizados na montagem de seus produtos (GLOBO, 2014).

Já ao final do governo Anastasia, em 2014, o governador assina a renovação do Irmanamento com Jiangsu, em sua capital, Nanjing. Por meio de um

Memorando de Entendimento, prevê-se a intensificação da cooperação. Como destacado na ocasião, os objetivos da:

[...] renovação das relações de irmandade é facilitar obras em todas as áreas, incentivar a intensificação da cooperação econômica e comercial, fornecendo informações e consultoria para investimentos bilaterais, apoiar suas agências de promoção comercial, além de exposições, conferências e seminários. O acordo prevê, ainda, parceria no âmbito cultural e intercâmbio profissional e desportivo (FIEMG, 2014).

Identifica-se que a partir disso as atividades com a China, especificamente com a província de Jiangsu, aumentaram gradativamente. No âmbito da educação, em 2017, no governo de Fernando Pimentel, o Núcleo Mineiro de Internacionalização do Ensino Superior (Numies), coordenado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (Sedectes), promoveu uma missão prospectiva ao Departamento de Educação da Província de Jiangsu. A ocasião tinha como objetivo articular acordos de cooperação técnica e financeira para avanços no ensino técnico, profissionalizante, tecnológico e superior no Estado de Minas Gerais (SEDECTES, 2017).

Assim, pela primeira vez, estabeleceu-se uma pauta científica tecnológica na área educacional com uma parceria internacional chinesa. Por sua vez, em 2018, Minas Gerais retoma o contato com a pasta ambiental, enviando uma missão à Jiangsu visando a troca de experiências para o aprimoramento de suas políticas de gestão de resíduos sólidos urbanos e industriais, além de técnicas e tecnologias de reuso de rejeitos de mineração (SEMAD, 2018a).

Como fruto dessa missão, Minas Gerais promoveu, no mesmo ano, um seminário de “Reaproveitamento de Rejeitos de Mineração e Economia Circular”, compartilhando o conhecimento adquirido na China com o setor produtivo, a academia e a sociedade civil. Além da experiência chinesa, o evento possibilitou a participação de outros países que também trouxeram suas práticas na redução da necessidade de acumulação de rejeitos em estruturas do tipo barragens (SEMAD, 2018b).

Em 2019, já no governo de Romeu Zema, destaca-se a primeira estratégia voltada à Ásia e, mais especificamente, à China, presente no instrumento de planejamento Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) de 2020-2023.

Assim, identifica-se, no escopo de atuação da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, o programa 066, “#VemPraMinas”, com o objetivo de apoiar o ambiente de negócios de Minas Gerais, com foco na atração de investimento, na simplificação e celeridade dos processos envolvidos, na abertura de mercado e da promoção do potencial do estado (MINAS GERAIS, 2020). Dentro desse programa existem duas ações de destaque para esta análise. A primeira, “Minas Internacional”, coloca as principais funções do setor de assuntos internacionais do estado, a ACNI, voltadas à prospecção e captação de oportunidades de internacionalização e cooperação bilateral e multilateral. A outra ação, “Conexão Ásia”, tem como objetivo:

Ampliar e diversificar o relacionamento entre Minas Gerais e a Ásia, em especial a China, tendo como referência a transferência de tecnologias, acesso a investimentos produtivos e a fundos setoriais de financiamento em condições vantajosas (MINAS GERAIS, 2020).

Nesse cenário, tanto a atuação internacional do estado como seus interesses relacionados à China estão inseridos no setor econômico, o que, apesar da intenção pluralista da ACNI, indica maior inclinação do governo para tais pautas na cooperação internacional, como será observado a seguir.

No sentido de desenvolver parcerias, a Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais (SEAPA) recebeu uma delegação do setor agropecuário da província de Shandong. Os chineses estavam interessados em conhecer a produção dos principais produtos mineiros como soja, carne e açúcar, além de entender mais acerca das pesquisas e das ações desse setor do estado (AGÊNCIA MINAS, 2019a).

No mesmo sentido, a China possibilitou que dois servidores mineiros viajassem ao país asiático para participarem de “cursos na área de segurança alimentar, conhecerem a legislação sanitária chinesa e o sistema de processamento de algumas fábricas, entre outros treinamentos” (AGÊNCIA MINAS, 2019a). Para além da capacitação em tal área, foram oferecidos cursos com temáticas de comércio exterior, infraestrutura e uso de tecnologias para os servidores das respectivas pastas. Os cursos tinham duração de 15 a 50 dias, com diárias e passagens pagas pelo governo chinês, ou seja, sem ônus para Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2019)

Também visando o aprimoramento de processos e tecnologias, especialistas do LabFabITR, primeiro laboratório-fábrica de ligas e ímãs de terras-raras do Hemisfério Sul, localizado no Brasil, em Lagoa Santa, organizaram uma missão às cidades de Shenyang, Taiyuan, Ganzhou e Ningbo. A viagem teve como objetivo o acompanhamento da produção de equipamentos que serão instalados na unidade, mas também serviu como uma aproximação com potenciais parceiros de negócios, fabricantes e pesquisadores, visto que a maior produção de terras-raras e de tecnologia para a produção de ímãs e ligas desse material está na China (AGÊNCIA MINAS, 2019b).

Quanto à atração de investimentos e à promoção do desenvolvimento econômico sustentável, a Sedectes assinou um acordo de cooperação em mobilidade com veículos a hidrogênio. Isso ocorreu durante a participação da secretaria na Feira do Automóvel em Xangai, em 2019, e teve como resultado a escolha do estado de Minas Gerais como sede da empresa chinesa Grove Hydrogen Automotive, fabricante de veículos movidos a energia limpa. A previsão é que, em parceria com setores locais, iniciem pesquisas sobre o ambiente de negócios, mercado e as matérias-primas locais para a produção do hidrogênio no território mineiro. (AGÊNCIA MINAS, 2019c).

A abertura de mercados também é identificada nas relações bilaterais entre Minas Gerais e China por meio das prospecções comerciais da Agência de Promoção de Investimento e Comércio Exterior de Minas Gerais (INDI). Pelo menos uma vez ao ano, o INDI, em parceria com outros setores governamentais, organiza missões para empreendedores mineiros, facilitando o acesso ao mercado chinês a partir de sua expertise da economia e da cultura do local. Assim, com o objetivo de promover as exportações de pequenas e médias empresas, o INDI monta uma agenda que inclui encontros de negócios, participação em feiras e eventos com parceiros, entre outros (INDI, 2017; INDI, 2018; AGÊNCIA MINAS, 2019d).

A cooperação econômica e comercial no governo Zema, também pode ser observada na realização do 1º Seminário de Inovação de Comércio e Serviços China-Brasil, em Montes Claros, no Norte de Minas. Com a presença do governador, o evento reuniu cônsules da China, investidores chineses e representantes da indústria local (AGÊNCIA MINAS, 2019e).

Outro evento de destaque, em 2019, foi o Pré-BRICS Summit: a Inovação e Sustentabilidade como Aliança para o Desenvolvimento, realizado no Banco de

Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) com apoio da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (Fiemg) e da Fundação Dom Cabral. A ocasião foi uma das reuniões preparatórias para a 11ª Cúpula do BRICS, em Brasília, e teve como objetivo:

[...] reunir líderes de organizações privadas, de bancos de desenvolvimento internacionais, diplomatas, gestores públicos brasileiros e estrangeiros para fortalecer o relacionamento entre instituições de desenvolvimento nacionais e internacionais para o intercâmbio de experiências e cooperação técnica, além de destacar os atrativos de Minas Gerais e o ambiente propício para negócios (AGÊNCIA MINAS, 2019f).

Nessa reunião, o Governador Romeu Zema ressaltou a necessidade de Minas e o Brasil serem atrativos para as empresas e, assim, assinou um Protocolo de Intenções definindo a criação de um fundo de investimentos financeiros para o estado. Foi, então, criado um Fundo de Impacto Social Brasil-China, sediado em Belo Horizonte, composto pelas empresas ONE Comprador LLC, dos Estados Unidos, e a Comprador Limited, de Hong Kong, com a intenção de:

financiará[r] cerca de US\$ 1 bilhão em projetos de saneamento, oferecendo sistemas de tratamento de águas residuais de fornecedores chineses que poderão alugar equipamentos para empresas de água em Minas Gerais e outros estados brasileiros (AGÊNCIA MINAS, 2019g).

Assim, para viabilizar esses projetos, o fundo “pretende gerar investimentos estratégicos de capital [...], incluindo participações em privatizações e aquisição de empresas privadas”. Paralelo a isso, em 2020, a XCMG abriu um banco na capital mineira, com um capital de R\$ 100 milhões e anunciaram a “criação de um parque industrial na área onde a fábrica está instalada”, em Pouso Alegre. Para tanto, dada as pautas do governo, o grupo chinês pediu auxílio do governo de Minas Gerais na simplificação burocrática (AGÊNCIA MINAS, 2020a).

Por fim, em 2020, ações e aproximações foram feitas visando a cooperação para o enfrentamento do desafio advindo da doença do Coronavírus, a COVID-19. Tem-se que os quadros clínicos de crises respiratórias têm gerado alta carga para o sistema público de saúde do país que, por sua vez, não conta com aparelhos suficientes para lidar com o alto número de casos graves (SAÚDE, 2020). No sentido de auxiliar Minas Gerais a mitigar essa crise, Jiangsu enviou ao estado

uma doação de 50.000 máscaras cirúrgicas descartáveis que foram recebidas em Belo Horizonte, no dia 12 de maio de 2020 (PEOPLE, 2020).

#### **5.4 Um panorama da relação entre Minas Gerais - China**

A cooperação internacional entre Minas Gerais e China, como levantado na seção anterior, inicia-se na metade da década de 1990 com o aumento da relação com algumas províncias como Shanxi e Shandong, mas especialmente com Jiangsu, em função do Acordo de Irmanamento de 1996. Tem-se que desde esse período até maio de 2020, limite temporal desta análise, foram estabelecidas áreas de atuação com a prerrogativa do benefício mútuo, como economia, comércio, educação, ciência e tecnologia, cultura e agropecuária.

Assim, com base nas ações de prospecção de ambas as partes, no levantamento bibliográfico e em entrevistas com os gestores da pauta internacional mineira e chinesa, essa seção tem como objetivo construir um panorama geral da relação de cooperação entre Minas Gerais e China. Para tanto, discute-se as motivações e os interesses envolvidos nesse processo, bem como as estratégias desenvolvidas para materializá-los.

No período analisado, observou-se que o Estado de Minas Gerais demonstrou interesse na pluralidade de pautas internacionais, entendendo a cooperação como um instrumento para ajustar as demandas domésticas frente às oportunidades do cenário externo de forma transversal a diversos temas. Entretanto, a depender das diretrizes de cada governo, nota-se maior ou menor capacidade em operacionalizá-la e em articular diferentes setores da administração pública.

Esse foi um ponto destacado por quatro dos entrevistados, ao apontarem que as prioridades de cada gestão condicionam fortemente a atuação internacional, ao inferir na escolha dos parceiros e nos temas tratados (ENTREVISTADOS 02, 03, 04 e 05). Tem-se que, durante os governos Aécio Neves e Anastasia, utilizou-se o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) como guia das principais áreas a serem trabalhadas pela cooperação a fim de promover avanços sociais e econômicos. Segundo o Entrevistado 02, a transferência do setor da SEDE para a Secretaria Geral, em 2011, ajudou na transversalidade das pautas internacionais,

mas em relação à parceria com a China pouco se avançou além da assinatura de instrumentos formais.

Já no governo de Fernando Pimentel observa-se que a diferença das diretrizes políticas em relação às gestões anteriores também é refletida na estruturação e direcionamento da área internacional do estado. Nesse período, percebe-se pouco engajamento governamental para a projeção externa e ações pontuais e dispersas na relação com a China (ENTREVISTADOS 02 e 06).

Em 2019, com as novas orientações políticas trazidas pelo governo de Romeu Zema, observa-se a incorporação da pauta de cooperação internacional novamente pela SEDE que, por sua vez, possui três diretrizes para a promoção de avanços econômicos: a atração de investimentos, a desestatização e a liberdade econômica.

Apesar da competência do setor internacional de Minas Gerais ser transversal, tem-se que a escolha do formato institucional tem impacto sobre o direcionamento de suas pautas. Nesse caso, os Entrevistados 03, 04 e 05 apontam que o sentido de internacionalização atual do estado está com um caráter mais voltado ao setor de negócios, com a perspectiva de atração de investimento e promoção de exportação, mas não se limita a isso. Nas palavras do Entrevistado 05:

É preciso analisar quais são as prioridades de cada gestão. No governo atual, existem três linhas de atuação: a atração de investimentos, a desestatização e a agenda de liberdade econômica. Nesses três pontos, destaca-se a atração de investimentos, com mais possibilidades de ação. Nesse sentido, a pauta econômica se faz muito importante para o desenvolvimento do estado, tentando atrair investimentos e empresas e assim aumentar as exportações, diversificando o estado e completando cadeias produtivas. Para além disso, a cooperação é ampla, pode-se cooperar em segurança pública, intercâmbios acadêmicos, meio ambiente. Há uma variedade de opções de atuação. Podemos usufruir disso com experiências de países que passaram por coisas semelhantes que o Brasil está passando, assimilando suas práticas, otimizando nossa gestão, incorporando novos processos, de acordo com nossas especificidades e adaptando-as internamente.

O interesse nos temas econômicos também fica evidente quando se identifica a frequência e a temática das atividades desenvolvidas entre Minas Gerais e China. Como exemplo, a desburocratização para a ampliação do parque tecnológico da XCMG em Pouso Alegre e a criação do fundo de investimento

privado, o Fundo de Impacto Social Brasil-China, estão relacionados a atração de investimento, desestatização e liberdade econômica enquanto, as pautas de educação, cultura e meio ambiente, entre outros, ocorrem esporadicamente e com menor engajamento institucional.

Esse destaque pode advir, segundo os Entrevistados 03 e 04, da relevância da China nas exportações e importações do estado, bem como de sua capacidade de impacto na economia mineira através de investimentos externos, que geram *spillover* para outras áreas.

Portanto, observa-se que, no geral, as motivações e interesses de Minas Gerais na internacionalização, apesar de priorizarem o eixo econômico, perpassam outras áreas e corroboram com o indicado por Puente (2010), em que a projeção externa de entes subnacionais decorre da possibilidade da promoção de avanços socioeconômicos e da solução de problemas e obstáculos internos com a ajuda internacional.

Pelo lado chinês, identifica-se que suas maiores prospecções em Minas Gerais também se desenvolvem no campo econômico. Isso advém dos próprios interesses da China na cooperação, que é estruturada em uma dimensão tríade, como discutido por Vadell, Brutto e Leite (2020) e por Neves (2019), voltada a assistência externa, ao comércio e ao investimento. Além disso, os autores apontam que as províncias chinesas tendem a ter relações comerciais preexistentes ou fortalecidas para então estabelecer acordos de cooperação mais especializados.

Tal característica do interesse e da aproximação da China é verificada com os relatos do Entrevistado 07, gestor chinês, acerca da atuação internacional da Província de Jiangsu. Segundo o entrevistado, o relacionamento entre Jiangsu e outros entes subnacionais, geralmente é baseado no investimento de empresas. Assim, quando uma dessas organizações locais investe em algum estado estrangeiro, gradualmente o relacionamento começa. Constata-se isso, para o caso específico da relação entre Minas Gerais e a província, na seguinte passagem:

Nossa empresa XCMG investiu em Pouso Alegre. A empresa agora está procurando funcionários, então agora podemos ver benefícios. A XCMG se desenvolveu, além de gerar empregos e lucros econômicos. Assim, com base em seus investimentos, Xuzhou e Jiangsu desenvolveram relações com o Brasil. Além disso, atualmente, em face do COVID-19, Jiangsu fez doações de máscaras para Minas Gerais (ENTREVISTADO 07).

Assim, depreende-se que, na relação com Minas Gerais, a estratégia chinesa para a ampliação da cooperação passa por um fluxo econômico anterior que inclui os interesses de expansão daquele governo, seguindo perspectivas de investimentos tangíveis e intangíveis de longo prazo. Nesse sentido, um ponto destacado por três dos entrevistados é a construção de uma abordagem para com o parceiro internacional que, à diferença do processo mineiro, inclui grande planejamento e estruturação de soluções específicas (ENTREVISTADOS 02, 04 e 06).

Em geral, as entrevistas mostram que há um grande contraste entre as políticas de internacionalização da China e de suas províncias quando comparadas às desenvolvidas em Minas Gerais, de forma que muitas oportunidades de avanços econômicos, sociais e institucionais para o estado são perdidas. É nesse sentido que se defende que Minas Gerais também deve se planejar e construir uma estratégia para ter mais benefícios em suas relações internacionais.

Pela perspectiva histórica, observou-se que nunca houve no estado o estabelecimento de uma linha mestra de atuação internacional que durasse mais de um governo. Identificam-se, como será explorado na próxima seção, estratégias descontinuadas, frequentes mudanças estruturais e fragmentação das competências da administração, que causam grande dependência da simpatia do alto escalão burocrático para a criação e execução de uma política de internacionalização.

Atualmente, a principal forma de internacionalização do Estado de Minas Gerais têm sido a articulação com consulados, câmaras de comércio, escritórios de representação e representações do Itamaraty. Retomando e mantendo o relacionamento com essa rede capilarizada, surgem diferentes proposições de agenda e parcerias, nos quais o papel da ACNI está em envolver setores de interesse e auxiliar na negociação e formalização de acordos de cooperação (ENTREVISTADOS 03, 04, 05 e 06).

Nesse cenário, o relacionamento interpessoal e o *networking* fazem-se fundamentais para a construção e envolvimento em algumas agendas para o estado. Principalmente quanto à China, aponta-se que a articulação com o Consulado-Geral do Rio de Janeiro advém de relações institucionais e pessoais que configuram uma via importante para a abertura a novas iniciativas.

(ENTREVISTADOS 03, 04 E 05). Paralelo a isso, destaca-se a estratégia do Conexão Ásia nos seguintes termos:

a aproximação com a Ásia, principalmente com a China, visa colocar Minas Gerais nesse mercado, estimulando essas relações, identificando quais são os nichos de abertura para Minas Gerais, atraindo empresas e gerando empregos. Quanto a cooperação internacional, objetiva-se criar abertura para várias pautas além da econômica, como intercâmbios entre universidades e estímulo às trocas. Nesse sentido o estado atua como um estimulador e facilitador de parcerias. Deve-se apoiar a ação do terceiro setor, da sociedade civil e de outros atores que possam usufruir da abertura advinda da parceria. Assim, o estado deve criar um ambiente para que diversos setores se internacionalizem. O Conexão Ásia, então, também tem esse papel de internacionalizar, abrindo portas (ENTREVISTADO 05).

Tal iniciativa é importante em razão de seu pioneirismo quanto à consideração da necessidade de se pensar uma estratégia ligada diretamente aos países da Ásia e à China em especial. Apesar disso, ainda não se identifica uma ação delimitada e concreta relacionada à internacionalização do estado e a cooperação bilateral entre Minas Gerais, a China e suas províncias.

Depreende-se que Minas Gerais reproduz o que Prado (2018) coloca como uma tendência da paradiplomacia brasileira. Segundo o autor, em muitos casos, essas ações estão diluídas nas atividades gerais dos governos, sendo a extensão e a direção da projeção externa correntemente determinadas pela vontade política e interesses dos governantes.

Destaca-se também que pela descontinuidade da política internacional do Estado, bem como pela inexistência de um plano com práticas delimitadas, a paradiplomacia mineira se identifica com o colocado para os demais entes subnacionais, como atividades “oportunistas e experimentais, pois não são determinadas funcionalmente, e podem prevalecer os interesses políticos imediatos na tomada de decisões sobre estratégias e iniciativas” (KEATING, 2000 apud NUNES, 2005). Sendo assim, seguem a teoria de Keating (1998), caracterizada pelo “*stop and go*”, que são ações, na maioria das vezes, sem um marco estratégico que tendem a não perdurarem no tempo.

Reforça-se então que, se o interesse do estado é atuar em uma pluralidade de temas, faz-se necessária uma política de internacionalização que tenha diretrizes a partir das demandas de cada setor. É preciso, ainda, pensar nas

especificidades de cada parceiro para não embarcar em uma relação assimétrica, como assinalada por Salles (2014). Isto implica entender quais são as fragilidades e as potencialidades de Minas Gerais frente ao nível de capital e ao desenvolvimento tecnológico e educacional de cada parceiro, bem como à capacidade deste em se organizar politicamente para, então, estabelecer uma agenda conjunta.

Para tanto, na próxima seção, aborda-se os principais desafios do estado para promover tal pluralidade de pautas em prol do desenvolvimento multidimensional de Minas Gerais com as especificidades da relação de cooperação com a China.

### **5.5 Os desafios para a promoção da cooperação internacional entre Minas Gerais e China**

Diante das prerrogativas de internacionalização de Minas Gerais e de seus interesses na relação com a China, identifica-se alguns desafios para a promoção de uma cooperação internacional bilateral que transcenda a pauta econômica e traga reais benefícios para o desenvolvimento do estado. Assim, com base no referencial bibliográfico levantado e nas entrevistas com os principais gestores antigos e atuais da pasta, além da perspectiva chinesa sobre a relação, nessa seção identifica-se e discute-se impasses de ordem institucional, política, operacional, financeira e, também, especificidades da relação com a China, que impedem o melhor proveito da parceria em prol do desenvolvimento do estado.

Como discutido no capítulo 3, observa-se que, desde os anos 2000, o Estado de Minas Gerais tem se organizado institucionalmente para operacionalizar sua projeção externa e a cooperação internacional, demonstrando, a depender do período, menor ou maior priorização dessas atividades. Segundo Nunes (2005), por não constituírem obrigações constitucionais, o tema internacional muitas vezes recai em uma indefinição político-organizacional que, a cada nova eleição, pode ter suas estruturas modificadas ou até extintas.

Nesse sentido, as entrevistas em geral apontam o apoio político como um dos principais fatores condicionantes à promoção da cooperação internacional, visto que essa adesão determina questões institucionais importantes como a

estrutura do setor, o direcionamento e a coordenação das atuações e a formação de corpo técnico.

Segundo os Entrevistados 04 e 05, a estrutura do setor de relações internacionais no governo de Minas Gerais depende de como a alta gestão enxerga a cooperação internacional e de qual interesse deseja-se atingir. Assim, entende-se que o suporte para trabalhar com os assuntos internacionais tende a aumentar a partir do entendimento da importância da área e de suas entregas. Isso é verificado em Fonseca (2013) ao apontar modelos organizacionais, dos mais simples até os mais complexos, que dependem da:

[...] amplitude de negociações que podem desenvolver, estimulando diversos setores da burocracia pública a se reorganizar com um viés mais abrangente, pretendendo alçar voos mais altos para alcançar notoriedade internacional em programas de governo, bem como a tudo o que concerne à captação de recursos internacionais para a sua execução (p. 233).

Entretanto, a apresentação de resultados da pauta internacional não é sempre concreta e óbvia. Ações como participação em eventos e receptivo de missões podem trazer ganhos para a projeção e visibilidade do estado e para o seu relacionamento com parceiros, mas não necessariamente consegue-se colocar de forma clara para outros setores da administração e para a população (ENTREVISTADOS 01 E 02). O que, conseqüentemente, dificulta o reconhecimento da relevância de tais ações.

A indefinição político-organizacional também afeta a forma como o setor, com prerrogativas transversais, consegue ter aderência à temática de outras secretarias do governo. Isso pode gerar um desafio de coordenação entre as demandas e oportunidades gerenciadas, como explica o entrevistado a respeito da gestão atual:

A escolha atual lembra o modelo adotado em 2003, cuja política de relações internacionais fica na responsabilidade da SEDE. Implica que o direcionamento obviamente vai estar mais prioritário a agenda econômica que inclui os três pilares [de desenvolvimento econômico]. Isso, por um lado, gera alguns benefícios por estar próximo dessa área tão importante, mas gera um desafio de coordenação das outras pautas dentro do governo inteiro. No fluxo natural, o secretário de estado alinha com a governadoria o que não inclui passar pela SEDE, por exemplo. Depende de um fluxo de informação que não é construído linearmente (ENTREVISTADO 03).

Outra dificuldade institucional consiste na alta rotatividade no setor responsável pelos temas internacionais que, por sua vez, é a causa de diversos obstáculos operacionais. Assim, com a não existência de uma burocracia especializada e com a grande troca de pessoal, demanda-se muito tempo na construção de um *know-how* básico para as operações, na recuperação da memória do setor e no entendimento de como é a relação com cada parceiro internacional. Como consequência, observa-se que, pela instabilidade inicial, sobra menos espaço para a formação de agendas mais proativas e, por vezes, implica a descontinuidade de certas relações (ENTREVISTADOS 02, 03 e 06).

Para além disso, observa-se que devido às constantes rupturas estruturais e à descontinuidade política, não se institucionaliza uma política pública ou uma linha de atuação que vá além de um governo, sendo necessária a figura de um “empreendedor público” que tome frente da pauta internacional (ENTREVISTADOS 03 e 06).

Observa-se, portanto, que a atual estratégia de internacionalização do governo de Minas Gerais, marcada pelo *networking*, pela rede de contatos com consulados e câmaras e pelas relações interpessoais, tende a não trazer grandes resultados em um cenário com alta rotatividade de servidores. Da mesma forma, por não haver uma linha mestra de atuação institucionalizada, o relacionamento com os parceiros pode sofrer grandes variações ao ser dependente de vontades e interesses políticos.

Esse desafio fica ainda maior ao lidar com um parceiro com cultura e sistema político tão diferente como a China. As diferenças culturais, como alta valorização da hierarquia e da formalidade, requerem maior atenção no envio e receptivo de missões visando garantir a formação de uma agenda que atenda às expectativas desse parceiro (ENTREVISTADOS 02, 03 e 06). Nesse sentido, observa-se que, por vezes, a má compreensão de certas especificidades gera um distanciamento entre as partes, como explica o Entrevistado 06:

A falta de liturgia e cerimônia são pontos fortes. Isso é, a falta de entendimento de qual é a expectativa deles [dos chineses] acerca das missões e a falta de apreço e formalidade pode até parecer bobo ou ingênuo e não vai impedir de fechar negócios, mas impede a construção de relações mais prósperas.

A barreira linguística também é um desafio à maior aproximação entre Minas Gerais e China. Os Entrevistados 02, 03 e 05 apontam que a língua inglesa não é amplamente utilizada pelos chineses, o que gera dificuldade em materializar os interesses e demandas de ambas as partes e em estabelecer diálogos mais diretos. Assim, a dependência de serviços de tradução cria um distanciamento e dificulta a formação de vínculos. Soma-se a isso a distância entre os dois territórios, que torna as visitas oficiais mais caras para o estado em termos de planejamento, dinheiro e tempo. Esses desafios também são apontados pelo governo de Jiangsu, como destacado na seguinte passagem:

Por causa da distância, nosso relacionamento às vezes é limitado. Até agora, nossas atividades estão restritas ao intercâmbio governamental. Esperamos testemunhar mais avanços no futuro. Existem dificuldades por causa do fuso horário e dos idiomas diferentes. Além disso, do nosso lado, a pessoa encarregada é relativamente fixa, enquanto em Minas Gerais sempre há mudança de pessoal (ENTREVISTADO 07).

Assim, percebe-se que muitos dos desafios relativos à atuação internacional mineira, que são apontados pelos próprios gestores, também são identificados pelo agente parceiro. Reforça-se que o mapeamento desses gargalos na relação entre Minas Gerais e China traz não só benefícios na ampliação da cooperação bilateral, como também previne que o estado entre em relações assimétricas com a movimentação ativa da China, que já é percebida desde as primeiras trocas comerciais.

Nesse sentido, como apontado por Salles (2007), quanto mais “submisso” é um estado, em termos econômicos ou políticos, mais difícil é colocar sua agenda de interesses e, mais propenso a aceitar e a ter que flexibilizar as condicionalidades em uma relação de cooperação. Assim, observa-se que Minas Gerais, dado o cenário de fragilidade financeira e a tentativa de buscar soluções para reduzir sua dependência econômica de alguns setores produtivos, não está em paridade com os interesses de investimentos e expansão da economia chinesa advindos do seu grande poder de capital.

Em tal relação de cooperação na dimensão tríade do modelo chinês, portanto, não cabe somente à China e a suas províncias fazer concessões, mas a Minas Gerais em se preparar e negociar seus interesses de desenvolvimento, buscando reais compatibilidades com a oferta. A partir do momento em que o

governo entende que os relacionamentos e as atividades de prospecção internacional são importantes, começa-se a priorizar essa pauta e, assim, a obter maiores ganhos. Aumenta-se o conhecimento e o empoderamento acerca de suas intenções de projeção externa para que, assim, não haja a preponderância dos interesses externos.

Logo, o aprimoramento da atuação internacional de Minas Gerais e, conseqüentemente, da cooperação desenvolvida entre o estado e a China, passa pelo reconhecimento dos desafios políticos, institucionais, operacionais e das especificidades de cada parceiro. Aplica-se dizer que somente com maior institucionalização, com profissionalismo e maior regulamentação normativa sobre a atividade paradiplomática que os entes subnacionais brasileiros poderão obter mais avanços com a internacionalização (FONSECA, 2013).

## **5.6 As oportunidades na relação Minas Gerais - China**

A cooperação internacional, como tratado anteriormente, traz reais benefícios para as partes envolvidas, desde que observadas as diretrizes e especificidades de cada uma para progredir em âmbito econômico e social. Caso contrário, observa-se o enquadramento da parte mais frágil a em uma posição passiva quanto ao seu próprio desenvolvimento, podendo também resultar na criação de novas relações de dependência (VADELL; BRUTTO; LEITE, 2020).

Esse ponto é particularmente importante quando se considera que o modelo de cooperação chinês se sustenta sobre a crítica acerca da verticalidade e da não observação das especificidades dos países e regiões em desenvolvimento do modelo Norte-Sul da Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) da OCDE. Assim, é com a prerrogativa de horizontalidade, parceria e mitigação de possíveis assimetrias, típicos do modelo de Cooperação Sul-Sul, que a China oferece uma alternativa de parceria.

Nesse sentido, a China, como uma doadora e país ainda emergente, opera a cooperação na dimensão da assistência técnica, comércio e investimento ao mesmo tempo em que projeta seus interesses internacionais através deles. Segundo o discurso oficial do país, defende-se que todas as partes possam utilizar

dessa via de cooperação para superar desafios internos comuns como desigualdade e pobreza, além de promover suas economias.

Para tanto, nesse modelo a realização de outras atividades como cooperação técnica, científica e tecnológica só ocorrem após a intensificação comercial e econômica com o parceiro internacional. Como a China já é uma das maiores parceiras comerciais da maioria dos países do mundo, no caso de Minas Gerais não foi diferente. Nessa relação observou-se que o estado entende a relevância e o impacto chinês para a economia, mas tem interesse na diversificação e em trabalhar com uma pluralidade de pautas, para justamente diminuir as assimetrias entre suas transações (ENTREVISTADOS 01, 02, 03, 04, 05 e 06).

Entretanto, as pautas do estado com relação a China continuam com grande preponderância da dimensão econômica. Para melhor administrar tais atividades e ampliar o escopo de atuação faz-se necessária a superação dos desafios destacados anteriormente, mas também mapear e endereçar as oportunidades dessa relação.

Para melhor administrar tais iniciativas e ampliar o escopo de atuação, faz-se necessária a superação dos desafios destacados anteriormente, mas também mapear e endereçar as oportunidades dessa relação. No sentido de gestão interna do governo de Minas Gerais, identifica-se, pela fala dos Entrevistados 01, 02 e 06, que é preciso, primeiramente, um diagnóstico acerca dos desafios e das potencialidades do estado para então compatibilizá-los com a demanda e a oferta do agente internacional, como explica o Entrevistado 01:

É preciso ter um bom diagnóstico a respeito das demandas do estado. Mapear quais são as questões que o estado tem mais dificuldades e como a CID pode entrar como um recurso para ajudar a promovê-las. Caso contrário, as iniciativas e operações se perdem em objetivos aleatórios que pouco trazem avanços e resultados para o estado. Procurar coisas que fazem sentido para nossas especificidades.

Nesse sentido é possível guiar a cooperação pelas diretrizes de quais setores o estado e a coalizão do governo identificam como estratégicos para alcançar o desenvolvimento. A partir disso, faz-se necessário escolher um parceiro que possa cooperar naquela dimensão específica e, então, pensar em uma política para o estabelecimento de uma agenda conjunta (ENTREVISTADOS 01, 02, 04 e 06).

No caso da China, observa-se que o país, por meio de suas províncias, tem se aproximado de Minas Gerais por uma abordagem multidimensional, enquanto a estratégia mineira para lidar com tais investimentos e ações ainda se mostra limitada e pouco prospectiva. Os Entrevistados 01, 02, 03, 04 e 06, apontam a necessidade de construir uma política específica para a China, para então qualificar essa relação e ter uma agenda mais proativa e mais ativa.

Nessa direção, apontam-se diretrizes que consideram subaproveitadas pelo estado, como a promoção turística e gastronômica, a atração de investimentos para energia renovável e para áreas de menor desenvolvimento, além da possibilidade de aprender com a estratégia de ascensão chinesa e de suas práticas de internacionalização. Para além disso, identifica-se que um nicho de oportunidade estaria em operacionalizar o acordo de irmanamento com Jiangsu e ir além, explorando a diversidade entre as províncias. Tal necessidade de estabelecer um plano de cooperação é também apontada pelo lado chinês na seguinte passagem:

Os governos de dois lados poderiam fornecer um plano mais amplo e solicitar aos departamentos relacionados que realizassem a cooperação correspondente. Para serem mais pragmáticos, os dois lados poderiam analisar as características um do outro para encontrar mais campos de cooperação. E nesta era da internet, poderíamos fazer uso da web para realizar exposições e conferências online (ENTREVISTADO 07).

Entende-se que as proposições acerca da pluralização das atividades desenvolvidas em conjunto são possíveis pois, primeiramente, há convergência entre os interesses de internacionalização de Minas Gerais e das províncias chinesas. Tem-se, segundo Neves (2018), que ao contrário do estado nacional chinês, que tem uma postura mais rígida e centrada, o nível subnacional consegue articular diversas pautas como comércio, turismo, meio ambiente, cultura e desenvolvimento social através de uma rede de coordenação que envolve não só o setor público, mas o setor privado, as universidades e a sociedade civil.

Segundo tal caráter multidimensional tende a estabelecer e a fortalecer diferentes relações com os parceiros estrangeiros em nível subnacional. Como discutido anteriormente, nos relacionamentos chineses com outros estados existe uma combinação entre regras formais e relações pessoais (*guanxi*) que possibilita certa previsibilidade para as movimentações bilaterais e também a abertura para novas oportunidades e condições especiais (NEVES, 2018). A atual forma de se

articular internacionalmente de Minas Gerais, ao contar com uma rede de contatos, *networking*, corpo consulares e câmaras de comércio, tende a ser favorecida com a superação da alta rotatividade no setor.

Em terceiro, Zhang (2013) apud Neves (2018, p. 125), destaca que há uma forte correlação entre “relações de paradiplomacia/cidade-irmã e vários fluxos: de turismo, de comércio, de investimento estrangeiro direto e migratórios, bem como intercâmbios culturais e educativos”. Assim, verifica-se que ao explorar o irmanamento com Jiangsu com o fortalecimento de agendas mais ativas, pode-se aumentar a entrada de diversas pautas para o estado de Minas Gerais. No caso dessa província, as principais atividades realizadas em conjunto são ilustradas na passagem a seguir:

Além das visitas mútuas de intercâmbio governamental, podemos realizar atividades de promoção de investimento conjunto. Por exemplo, podemos ajudar a construir uma plataforma para que as empresas dos dois lados possam se conhecer e procurar oportunidades possíveis. Além disso, podemos promover o intercâmbio de pessoas através de atividades culturais. Poderíamos ajudar as universidades dos dois lados a realizar pesquisas conjuntas ou promover o intercâmbio de professores. Podemos realizar importantes atividades de celebração em aniversários importantes (ENTREVISTADO 07).

Assim, tal relação torna-se especialmente importante, pois Jiangsu, se destaca sendo uma das regiões que mais tem acordos de irmanamento da China. Com experiência no desenvolvimento de parcerias bilaterais, a província tem atuado apoiando a abertura de mercados na e para a China por meio da instalação de seus departamentos em outras regiões e, por ser sede de diversos gabinetes e câmaras de comércio dos seus parceiros e além disso, desenvolvendo cooperação técnica e em ciência e tecnologia com grande atividade da Universidade de Nanjing e de Karlsruhe (NEVES, 2018).

Da mesma forma, pode-se explorar interesses em comum com outras províncias, dado que, segundo Neves (2018), cada uma tem seu próprio modelo de desenvolvimento e molda suas relações internacionais de acordo com seus interesses locais.

Portanto, as relações que Minas Gerais escolhe desenvolver com as províncias chinesas trazem diferentes implicações econômicas, sociais e políticas, que advêm do modelo alternativo de cooperação internacional proposto pela China,

mas também de sua estratégia para inserção internacional. O não reconhecimento da relevância de tais atividades para a promoção do desenvolvimento acaba por marginalizar e limitar diversos processos, que poderiam assegurar benefícios e prevenir relações desequilibradas para o estado. Assim, para melhor usufruir dessas transações, deve-se atentar às especificidades locais e do parceiro e, como levantado por Pereira (2014), preparar seu aparato burocrático para administrar as possíveis externalidades.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nessa pesquisa, destacou-se a importância da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento como um instrumento capaz de promover avanços sociais, econômicos e institucionais de agentes parceiros ou recipiendários. Por meio da transferência de recursos financeiros, tecnologias, materiais ou até pelo compartilhamento de técnicas, *know-how* e treinamentos, a comunidade internacional, composta por diferentes arranjos de países e organizações, procura se envolver em ações voltadas à melhoria das condições socioeconômicas em territórios em desenvolvimento.

Observou-se que a cooperação internacional é uma prática fluida que tende a ser moldada pelas ideologias e interesses internacionais vigentes em cada época. Dessa forma, desenvolvem-se diversas estruturas governamentais e organizações internacionais que dinamizam os crescentes fluxos de pessoas, recursos e informações no sistema de cooperação que, atualmente, buscam seguir uma linha de atuação mais plural.

Tal tendência de pluralidade acontece pelo entendimento do desenvolvimento como um processo multidimensional que deve envolver diferentes práticas e atores para a real identificação de demandas e para a incorporação de benefícios em uma relação de cooperação. Nesse contexto, no espectro de relações bilaterais, destacam-se diversos questionamentos acerca da eficácia do tradicional modelo de cooperação internacional Norte-Sul, que é realizado em uma perspectiva vertical entre “doadores” e “recipiendários”, sendo os primeiros os países desenvolvidos do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e, os últimos, os países em desenvolvimento.

Na cooperação Sul-Sul, por sua vez, realizada entre países em desenvolvimento, destacam-se prerrogativas de horizontalidade e formação de parceiras. Nessa prática, desenvolvem-se diversas atividades conjuntas e envolvem-se diferentes atores que, por vezes, são de maior relevância para a alavancagem do desenvolvimento local.

No entanto, independente do modelo adotado, remete-se à necessidade de se construir relações de cooperação que empoderem as nações acerca do seu próprio processo de desenvolvimento. Isso ocorre por meio de um sólido diagnóstico

das demandas e interesses desses países para, então, elaborar um projeto a ser executado com o auxílio internacional. Caso contrário, observa-se a perpetuação de assimetrias inerentes ao cenário mundial, identificando a preponderância dos interesses de atores com maior capital financeiro e poder político, além da possível criação de novas dependências às nações periféricas.

Nesse cenário, discutiu-se como o Estado de Minas Gerais se organizou para a promoção da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Foi observado que, apesar de certo grau de centralização na coordenação federalista do Brasil e de limites legais não precisos, é permitido às unidades subnacionais a prática da paradiplomacia com o objetivo de cumprir suas obrigações constitucionais e de superar limitações domésticas de recursos para suas políticas públicas.

A atuação internacional mineira e dos demais governos estaduais brasileiros, nesse sentido, não se confunde e não compete com a política externa nacional, mas deve ser orientada por ela. A exemplo disso, a Constituição da República Federativa do Brasil dispõe que seus entes subnacionais só podem manter relações internacionais e celebrar atos com agentes externos que o país já possua vínculo diplomático, seguindo as diretrizes dessa relação.

Assim, sob tais perspectivas de internacionalização dos entes subnacionais e sobre as considerações a respeito dos riscos e possibilidades da CID, este trabalho procurou analisar a relação estabelecida entre Minas Gerais e China. Em compatibilidade com a prerrogativa legal citada, destaca-se que essa relação possui respaldo nacional visto identificação das relações comerciais e da ligação bilateral sino-brasileira desde 1974.

Em âmbito estadual, essa relação faz-se particularmente significativa para Minas Gerais pois a China é a principal parceira comercial de Minas Gerais e a maior investidora no território, tendo um papel evidentemente relevante para o desenvolvimento econômico mineiro. Entende-se que, por um lado, isso pode ser uma vantagem para o estado dado que, pelas bibliografias analisadas e entrevistas, a cooperação da China e de suas províncias tende a se diversificar após a intensificação do comércio com os parceiros internacionais, viabilizando a possibilidade de transações com maior valor agregado e, logo, menos desiguais.

Além disso, entende-se que a cooperação internacional pode fortalecer a confiança entre os atores e contribuir para a construção conjunta de soluções para

os desafios contemporâneos para além da dimensão econômica. Assim, por a China ser dos maiores polos tecnológicos do mundo ao mesmo tempo em que ainda possui obstáculos característicos de países em desenvolvimento, abre-se espaço para a diversificação das iniciativas de cooperação.

A análise empreendida, discutindo como a abordagem por parte do governo de Minas Gerais pode ser aprimorada, visou não apenas identificar quais os desafios e as oportunidades para a promoção de benefícios locais, como também formas de buscar reduzir a assimetria presente nessa relação, por meio da apropriação do Estado do conhecimento acerca de tal movimentação.

Para tanto, fez-se uma abordagem acerca da ascensão da China, desde suas reformas promovidas pelo líder Deng Xiaoping, e do papel de sua inserção e expansão internacional nesse processo. Observa-se que a interação com diferentes agentes externos foi fundamental para o desenvolvimento chinês, promovendo a atração e prospecção de investimentos para/do país e o aumento gradual de suas relações diplomáticas. Nessa evolução, desenvolveram-se políticas externas e econômicas, como a interação com organizações multilaterais e as iniciativas *One Belt One Road* e a *Going Out*, que viabilizaram o aumento da influência chinesa, que passou do cenário regional para uma abrangência mundial.

A cooperação internacional com outros países, por sua vez, também teve um papel significativo para operacionalizar os interesses chineses de projeção externa, ao aumentar seus fluxos tangíveis e intangíveis no globo. Além disso, pelo estudo das relações internacionais desenvolvidas pelo nível subnacional chinês, observou-se que a cooperação chinesa se estrutura com características próprias, operando em três dimensões: assistência técnica, comércio e investimento.

Identifica-se, pelo discurso oficial do governo chinês, a defesa de tal caráter tríade da cooperação pela possibilidade de promover o desenvolvimento de outros países de forma estrutural e, dessa forma, atuar promovendo avanços técnicos, mas também aumentando as exportações e o nível de investimentos e, promovendo a abertura de mercados, entre outras ações conjuntas. Por essa perspectiva, as partes poderiam utilizar da cooperação para superar desafios internos como desigualdade, pobreza e recessão econômica, característicos dos países em desenvolvimento.

Assim, da mesma forma que a China oferece tal modelo de cooperação, o país utiliza-se dele para também promover seus interesses de forma

multidimensional. Tal fato reforça a necessidade de se desenvolver uma sólida compreensão acerca desse processo para que Minas Gerais também busque estratégias para fazer desse relacionamento uma cooperação próspera e mais igualitária.

Buscou-se, então, investigar quais são os interesses, as estratégias, os desafios e as oportunidades em tal relação de cooperação entre Minas Gerais e a China. Para tanto, além de uma extensa revisão bibliográfica já comentada, realizou-se uma pesquisa documental e entrevistas com gestores antigos e atuais dos setores de relações internacionais do estado e, procurou-se captar a percepção chinesa acerca da parceria.

Observou-se, ao longo dos governos mineiros, que existe o interesse de estado na internacionalização e em trabalhar em uma pluralidade de pautas por meio da cooperação, e, que esses interesses também se manifestam na relação com a China. Nesse sentido, identificou-se que a maioria das atividades de cooperação realizadas entre as partes se dá por meio do relacionamento com o governo das províncias, destacando-se o irmanamento com a província de Jiangsu com uma série de visitas oficiais, cooperações econômicas, técnicas nas áreas de meio ambiente, tecnologia e saúde, além de intercâmbio e capacitações para servidores.

Para tanto, ao longo do período analisado, desenvolveram-se estruturas institucionais para operacionalizar a atuação internacional do estado que, a depender da prioridade conferida pela direção do estado, foram mais ou menos eficazes em aprofundar a cooperação e de coordenar as diferentes pautas internacionais dentro da administração pública. Assim, tal dependência da vontade política advém da não obrigatoriedade constitucional acerca do desenvolvimento de atividades internacionais em nível subnacional, e configura a causa de diversos desafios institucionais e operacionais que afetam o bom aproveitamento do cenário internacional em prol do desenvolvimento local.

Em relação a esses desafios, observou-se que existe uma grande instabilidade organizacional do setor ligado a relações internacionais do estado que, por vezes, tem suas estruturas e competências modificadas ou até extintas a cada troca de governo. Disso depreendem-se sérias consequências quanto à gestão do conhecimento, à gestão de pessoal e à própria formação de uma política de internacionalização que perpetue além de uma gestão.

Primeiramente, pela pesquisa documental deste trabalho, verificou-se a existência de apenas um registro oficial dentre os diversos acordos assinados entre o Governo de Minas Gerais e a China. Fora esse documento, todas as outras informações tiveram que ser coletadas a partir de veículos de comunicação do governo, percebendo-se baixa apropriação de conhecimento do setor a respeito do histórico e desenvolvimento das relações com os agentes externos.

Segundo, as mudanças institucionais resultam em alta rotatividade de servidores, dificultando a formação de um corpo técnico especializado que possa dar continuidade a projetos de longo prazo. Assim, depende-se da figura de um “empreendedor público” que assuma a frente da pauta para uma operacionalização mais ativa.

Contraditoriamente, observou-se que a principal estratégia de Minas Gerais para a prática da cooperação internacional é altamente dependente de relações interpessoais, por ser marcada pela rede de *networking* com consulados, embaixadas e câmaras de comércio. Tem-se que tal prática, ao ser baseada em recursos e interesses imediatos de uma gestão, tende a se prender em resultados oportunistas, sobrando pouco espaço para a formação de agendas proativas e de uma estratégia robusta que perpetue ao longo dos governos.

Assim, a baixa gestão do conhecimento, a alta rotatividade de pessoal, bem como a dependência de empreendedores públicos dificultam a criação de uma linha mestra de atuação internacional que seja institucionalizada e que envolva diferentes áreas do governo. Da mesma forma, pela paradiplomacia mineira estar sujeita às vontades e interesses políticos com diferentes diretrizes, perde-se na continuidade do relacionamento com parceiros.

Tal situação se intensifica ao analisar a relação com um parceiro que possui um sistema político e cultura tão peculiar como a China. Para além da barreira linguística e da distância que torna cada visita oficial e missão muito cara quanto à planejamento, custos e tempo, verificou-se que muitos desses desafios relativos à política internacional de Minas Gerais são percebidos pelo lado parceiro.

Nesse sentido, a descontinuidade política e organizacional de Minas Gerais contrasta com os cargos contínuos do governo chinês, implicando retrocessos em negociações e na formação de agendas para cooperação mais ativas e diversificadas. Este problema reflete diretamente na baixa prospecção da cooperação em áreas além do setor econômico. Perde-se, então a possibilidade de

explorar áreas que poderiam ser muito estratégicas em uma perspectiva de desenvolvimento multidimensional, como turismo, educação e o compartilhamento de técnicas nos mais diversos setores.

Por fim, reforça-se que, segundo Salles (2014), quanto mais “submisso” é um estado, em termos econômicos ou políticos, mais difícil é colocar sua agenda de interesses e, mais propenso a aceitar e a ter que flexibilizar às condicionalidades em uma relação de cooperação. Nesse cenário, a relação entre as partes analisadas se mostra assimétrica à medida em que a China possui maior poder de negociação pela detenção de maior capital. Minas Gerais em situação de crise financeira, dificilmente consegue barganhar em propostas de investimento que sejam realmente compatíveis com suas necessidades de diversificação. Isso ainda se agrava a partir do momento em que o estado não mapeia quais são as áreas mais estratégicas para lidar com a aproximação chinesa.

Essa situação seria bem resolvida com a construção de uma estratégia mais atenta não só às relações internacionais do estado, como às especificidades da China e de suas províncias, cuja atuação vem sendo cada vez mais presente em Minas Gerais. Faz-se necessária uma maior institucionalização do setor internacional, um mapeamento das demandas do estado e, assim, a busca de compatibilidade com a oferta de cooperação chinesa.

Em suma, depreende-se que a relação com a China se configura como uma parceria muito estratégica para Minas Gerais, que abre oportunidades para a promoção do desenvolvimento socioeconômico do estado por uma perspectiva multidimensional, desde que bem direcionadas às especificidades das partes envolvidas. O mapeamento dos gargalos dessa relação trás não só benefícios na ampliação da cooperação bilateral, como também previne que o estado entre em relações muito assimétricas com a movimentação ativa chinesa, que já é percebida desde as primeiras trocas comerciais.

## REFERÊNCIAS

ABC - Agência Brasileira de Cooperação. **Introdução**. 2020. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/SobreAbc/Introducao>>. Acesso em: fevereiro, 2020.

AGÊNCIA MINAS. **Chineses querem desenvolver parcerias com a Agricultura de Minas**. Novembro de 2019a. Disponível em: <<http://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/chineses-querem-desenvolver-parcerias-com-a-agricultura-de-minas>>. Acesso em: maio, 2020.

AGÊNCIA MINAS. **Comitiva do 1º laboratório-fábrica de ímãs de terras-raras do Hemisfério Sul viaja à China**. Agosto de 2019b. Disponível em: <<http://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/comitiva-do-1-laboratorio-fabrica-de-imas-de-terras-raras-do-hemisferio-sul-viaja-a-china>>. Acesso em: maio, 2020.

AGÊNCIA MINAS. **Governador Romeu Zema participa do Pre BRICS Summit, em Minas Gerais**. Setembro de 2019f. Disponível em: <<http://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/governador-romeu-zema-participa-do-pre-brics-summit-em-minas-gerais>> Acesso em: maio 2020.

AGÊNCIA MINAS. **Governo inicia projeto para mobilidade de veículos a hidrogênio**. Maio de 2019c. Disponível em: <<http://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/governo-inicia-projeto-para-mobilidade-de-veiculos-a-hidrogenio>>. Acesso em; maio, 2020.

AGÊNCIA MINAS. **Grupo chinês anuncia investimentos em Minas Gerais**. Janeiro de 2020a. Disponível em: <<http://agenciaminas.mg.gov.br/noticia/grupo-chines-anuncia-investimentos-em-minas-gerais>>. Acesso em: maio, 2020.

AGÊNCIA MINAS. **Índia realiza missão na China**. Maio de 2019d. Disponível em: <<http://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/indi-realiza-missao-na-china>>. Acesso em: maio, 2020.

AGÊNCIA MINAS. **Minas sediará fundo de US\$ 1 bi para investimentos em saneamento no estado e no país**. Novembro de 2019g. Disponível em: <<http://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/minas-gerais-sediara-fundo-de-us-1-bi-para-investimentos-em-saneamento-no-estado-e-no-pais>>. Acesso em: maio, 2020.

AGÊNCIA MINAS. **Romeu Zema negocia cooperação econômica e comercial com a China em encontro no Norte de Minas**. Setembro de 2019e. Disponível em: <<http://www.agenciaminas.mg.gov.br/multimedia/galeria/romeu-zema-negocia-cooperacao-economica-e-comercial-com-a-china-em-encontro-no-norte-de-minas>> Acesso em: maio 2020.

ALONSO, José Antônio; GLENNIE, Jonathan. **What is development cooperation?**. 2016 Development Cooperation Forum Policy Briefs, Nº 1. Fevereiro, 2015. Disponível em: <<http://www.ipu.org/splz-e/nairobi16/policy-brief.pdf>>. Acesso em: Janeiro, 2020.

AYLLÓN, Bruno. **O Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas**. Revista de Economia e Relações Internacionais / Faculdade de Economia da Fundação Armando Álvares Penteado. - Vol. 5, n. 8 (2006) ed. São Paulo, 2006.

BANCO MUNDIAL. The World Bank. China - Data. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/country/CN>>. Acesso em: Maio, 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 5 de out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 27 mai. 2019

BRASIL. Decreto nº 9.683, de 09 de janeiro de 2019. **Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério das Relações Exteriores, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2019/decreto/D9683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/decreto/D9683.htm)>. Acesso em: 15 de março de 2020.

BRICS. **O que é o BRICS**. 2019. Disponível em: <<http://brics2019.itamaraty.gov.br/#>>. Acesso em: Fevereiro, 2020.

COMEXSTAT. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Disponível em: <<http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>>. Acesso em: maio, 2020.

CONTROLADORIA, Geral do Estado. **CGE-MG participa do projeto Integridade nos Estados**. Disponível em: <<http://cge.mg.gov.br/noticias-artigos/692-cge-mg-participa-do-projeto-integridade-nos-estados>>. Acesso em: abril, 2020.

CORNAGO, Noé. **On the Normalization of Sub-State Diplomacy**. The Hague Journal of Diplomacy, v. 5, n.1-2, 2010, p.11-36. Disponível em <<https://brill.com/abstract/journals/hjd/5/1-2/hjd.5.issue-1-2.xml>>. Acesso em: 12. fev. 2020.

DISTRITO FEDERAL. **Guia de Cooperação Técnica Internacional**. Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão. Governo de Brasília. 1ª Edição. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarconteudo/1096>>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2020.

DUCHACEK, Ivo. **Perforated Sovereignties: Towards a typology of new actors in international relations**. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis (org). Federalism and International Relations: the role of subnational units. New York: Oxford University Press, p.1-32, 1990.

EBC - Empresa Brasil de Comunicação. **Na Trilha da História explica o Milagre Econômico e as crises do petróleo**. Abril de 2019. Disponível em:

<<http://radios.ebc.com.br/na-trilha-da-historia/2019/04/na-trilha-da-historia-explica-o-milagre-economico-e-criises-do-petroleo>>. Acesso em: fevereiro de 2020.

FIEMG. Federação das indústrias do Estado de Minas Gerais. **Minas Gerais renova acordo de irmandade com a Província de Jiangsu**. Março, 2014. Disponível em: <<https://www7.fiemg.com.br/noticias/detalhe/minas-gerais-renova-acordo-de-irmandade-com-a-provincia-de-jiangsu>>. Acesso em: maio, 2020.

FONSECA, Marcela Garcia. **Os Entes Federativos Brasileiros Frente ao Direito Internacional**. Tese de doutorado. Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

FREIRE, Maria Raquel. **Políticas Externas das Grandes Potências**. Licenciatura em Relações Internacionais. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2012.

GLOBO, g1 - Sul de Minas. **Fábrica chinesa é inaugurada e pode gerar até 3 mil vagas em Pouso Alegre**. Junho, 2104. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mg/sul-de-minas/noticia/2014/06/fabrica-chinesa-e-inaugurada-e-pode-gerar-ate-3-mil-vagas-em-pouso-alegre.html>>. Acesso em: maio, 2020.

GUGLIELMELLI, Gian Gabriel. **Atuação internacional dos governos subnacionais: análise dos principais fatores dificultadores de Acordos de Cooperação Internacional no Estado de Minas Gerais**. Monografia de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2018.

GUIMARÃES, Alexandre Queiroz. **A economia política do modelo econômico chinês: o estado, o mercado e os principais desafios**. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v. 20, n. 44, p. 103-120, nov. 2012

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Minas Gerais - **Panorama. 2020**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/panorama>>. Acesso em: abril 2020.

INDI. Agência de Promoção de Investimentos e Comércio Exterior de Minas Gerais. **INDI apresenta resultados da missão de negócios à China 2017**. Junho de 2017. Disponível em: <<http://www.indi.mg.gov.br/indi-apresenta-resultados-da-missao-de-negocios-china/>>. Acesso em: maio, 2020.

INDI. Agência de Promoção de Investimentos e Comércio Exterior de Minas Gerais. **Empresas mineiras apresentam seus produtos no mercado chinês**. Maio de 2018. Disponível em: <<http://www.indi.mg.gov.br/empresas-chegam-ao-mercado-chines/>>. Acesso em: maio, 2020.

IPEA. **Cooperação para o desenvolvimento: uma nova abordagem**. Revista Desafios do Desenvolvimento. Ano 11. Edição 81. Outubro de 2014. Disponível em:

<[https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3077&catid=29&Itemid=34](https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=3077&catid=29&Itemid=34)>. Acesso em: fevereiro de 2020.

ITAMARATY, Ministério das Relações Exteriores. **Atos internacionais**. Disponível em: <<https://concordia.itamaraty.gov.br/atos-internacionais>>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2020.

KAMINSKI, Tomasz. **What are the factors behind the successful EU-China cooperation on the subnational level? Case study of the Lodzkie region in Poland**. *Asia Europe Journal* (2019) 17:227–242.

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

LANTEIGNE, Marc. **Chinese Foreign Policy: An Introduction**. 4ª Edição. Abingdon, Oxon; New York, NY. p. 1-54. 2020.

LEITE, Alexandre Cesar Cunha. Book Review. *Future in Retrospect: China's Diplomatic History Revisited*, Vol. 2. *Contexto Internacional*. Vol. 41(3) Set/Dez, 2019.

LEITE, Alexandre César Cunha. **Cooperação Sul-Sul e Desenvolvimento Integrado como Diretrizes da Política Externa Brasileira: uma análise do Plano de Ação Conjunta Brasil-China**. *Monções*. *Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v.1, n. 2. Jul/dez. 2012. Disponível em: <<http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/2196>>. Acesso em: abril, 2020.

LEITE, Alexandre César Cunha; LI, Xing. **China and Brazil at BRICS: “Same Bed, Different Dreams?”**. *Journal of China and International Relations*, Vol 2018, Issue Special Issue. 2018. Disponível em: <<https://www.forskningsdatabasen.dk/en/catalog/2436205549>>. Acesso em: abril, 2020.

LIBÂNIO, Gilberto. **O CRESCIMENTO DA CHINA E SEUS IMPACTOS SOBRE A ECONOMIA MINEIRA**. *Economia & Tecnologia -Ano 04*, Vol. 13 - Abril/Junho de 2008. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/ret/article/view/27422>>. Acesso em: Março, 2020.

LIBÂNIO, Gilberto. **Quem tem medo da China? Análise e Implicações para os Principais Estados Brasileiros**. *Rev. Econ. Contemp.*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 259-286. mai-ago/2012. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-98482012000200005&script=sci\\_abstract&lng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-98482012000200005&script=sci_abstract&lng=pt)>. Acesso em: abril, 2020.

LIU, Tianyang; YAO, Song. **Chinese Paradiplomacy: A Theoretical Review**. 6 de Janeiro de 2020. Disponível em:

<<https://journals.sagepub.com/doi/metrics/10.1177/2158244019899048#articleCitationDownloadContainer>>. Acesso em: maio de 2020.

MILANI, Carlos R. S. **Evolução histórica da Cooperação Norte-Sul**. Em: Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento. Organizador: André de Mello e Souza. – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea. Brasília:, 2014.

MINAS GERAIS, Governo do Estado de. **Ratificação e Ampliação do Acordo de Cooperação entre Minas Gerais e Jianguo**. 2004. Não publicado.

MINAS GERAIS, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico. **Análise custo-benefício**. 2019. Não publicado.

MINAS GERAIS. Decreto nº 40.810. **INSTITUI O SISTEMA ESTADUAL DE PROMOÇÃO COMERCIAL E DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS**. 21/12/1999. Disponível em: <[https://www.almq.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=40810&comp=&ano=1999&aba=js\\_textoOriginal#texto](https://www.almq.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=40810&comp=&ano=1999&aba=js_textoOriginal#texto)>. Acesso em: abril de 2020.

MINAS GERAIS. Decreto nº 43.232. **DISPÕE SOBRE A ORGANIZAÇÃO DA SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE MINAS GERAIS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS**. 28/03/2003. Disponível em: <[https://www.almq.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=43232&comp=&ano=2003&aba=js\\_textoOriginal](https://www.almq.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=43232&comp=&ano=2003&aba=js_textoOriginal)>. Acesso em: abril de 2020.

MINAS GERAIS. Decreto nº 44.075. **Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela Administração Pública Direta e Indireta do Poder Executivo, para fins de celebração de atos complementares de cooperação técnica recebida de organismos internacionais e da aprovação e gestão de projetos vinculados aos referidos instrumentos**. 21/07/2005. Disponível em: <[https://www.almq.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=44075&comp=&ano=2005&aba=js\\_textoOriginal#texto](https://www.almq.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=44075&comp=&ano=2005&aba=js_textoOriginal#texto)>. Acesso em: abril, 2020.

MINAS GERAIS. Decreto nº 45.830. **DISPÕE SOBRE A ORGANIZAÇÃO DA GOVERNADORIA DO ESTADO**. 23/12/2011 Disponível em: <[https://www.almq.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=45830&comp=&ano=2011&aba=js\\_textoOriginal](https://www.almq.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=45830&comp=&ano=2011&aba=js_textoOriginal)>. Acesso em: abril de 2020.

MINAS GERAIS. Decreto nº 47.785. **Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico**. 10/12/2019. Disponível em: <[https://www.almq.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47785&comp=&ano=2019&aba=js\\_textoOriginal#texto](https://www.almq.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47785&comp=&ano=2019&aba=js_textoOriginal#texto)>. Acesso em: abril de 2020.

MINAS GERAIS. **Institui o Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG - para o quadriênio 2020-2023**. Belo horizonte: ALMG, 2020. Disponível em:

<[https://www.almq.gov.br/acompanhe/planejamento\\_orcamento\\_publico/ppaq/index.html](https://www.almq.gov.br/acompanhe/planejamento_orcamento_publico/ppaq/index.html)>. Acesso em: maio, 2020.

MINAS, Agência. **Cooperação técnica Minas-Japão abre possibilidade de parcerias para agricultura.** 18 de junho de 2019b. Disponível em: <<http://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/cooperacao-tecnica-minas-japao-abre-possibilidade-de-parcerias-para-agricultura>>. Acesso em: abril, 2020.

MINAS, Agência. **Governo de Minas monta agenda de cooperação com a Silésia.** 28 de junho de 2019c. Disponível em: <<http://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/governo-de-minas-monta-agenda-de-cooperacao-com-a-silesia>>. Acesso em: abril, 2020.

MINAS, Agência. **Governo recebe inscrições para intercâmbio profissional de servidores públicos no Japão.** 28 de Janeiro de 2019a. Disponível em: <<http://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/governo-recebe-inscricoes-para-intercambio-profissional-de-servidores-publicos-no-japao>> . Acesso em: abril, 2020.

MRE - Ministério das Relações Exteriores. **O Brasil no G-20.** 2020a. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/15586-brasil-g20>>. Acesso em: janeiro, 2020.

MRE, Ministério das Relações Exteriores. **República Popular da China.** 2020. Disponível em: <[http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4926&Itemid=478&cod\\_pais=CHN&tipo=ficha\\_pais&lang=pt-BR](http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4926&Itemid=478&cod_pais=CHN&tipo=ficha_pais&lang=pt-BR)>. Acesso em: abril, 2020.

MRE. Ministério das Relações Exteriores. **Atos assinados por ocasião da reunião da Presidenta da República, Dilma Rousseff, com o Primeiro-Ministro da República Popular da China, Wen Jiabao – Rio de Janeiro, 21 de junho de 2012.** 2012. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/3074-atos-assinados-por-ocasio-da-reuniao-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-com-o-primeiro-ministro-da-republica-popular-da-china-wen-jiabao-rio-de-janeiro-21-de-junho-de-2012>>. Acesso em: março, 2020.

NEVES, Miguel Santos. A ordem internacional pós-américa. **A dimensão da paradiplomacia entre regiões nas relações UE-China.** Relações Internacionais. p.113-140. Dezembro, 2018.

NUNES, Carmem Juçara da Silva. **A paradiplomacia no Brasil: o caso do Rio Grande do Sul.** 2005. 162f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **What is ODA?** Abril, 2019. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/What-is-ODA.pdf>> . Acesso em: Janeiro, 2020.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. **Brasil-China: Uma parceria Predatória ou Cooperativa?**. Em: Tempo no Mundo. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – v. 1, n. 1 – Brasília: IPEA, 2016. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7378/1/TdM\\_v3\\_n1.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7378/1/TdM_v3_n1.pdf)>. Acesso em: março, 2020.

ONU - Organização das Nações Unidas. **Adoção do Acordo de Paris**. 2016. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acordodeparis/>>. Acesso em: Fevereiro, 2020.

ONU - Organização das Nações Unidas. **Momento de ação global para as pessoas e o planeta**. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/>>. Acesso em: Fevereiro, 2020.

ONU - Organização das Nações Unidas. **What is 'South-South cooperation' and why does it matter?**. Março, 2019. Disponível em: <<https://www.un.org/development/desa/en/news/intergovernmental-coordination/south-south-cooperation-2019.html>> . Acesso em: Janeiro, 2020.

PANSIERI, Flávio. **Liberdade como desenvolvimento em Amartya Sen**. Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional. Curitiba, 2016, vol. 8, n. 15, Jul.-Dez. p. 453-479.

PEOPLE, Portuguese. **Minas Gerais do Brasil agradece província chinesa de Jiangsu pela doação de suprimentos médicos**. Maio, 2020. Disponível em: <<http://portuguese.people.com.cn/n3/2020/0514/c309809-9690346.html>>. Acesso em: maio, 2020.

PEREIRA, Chyara Sales. **A redefinição do papel do Estado e a emergência das unidades subnacionais: a paradiplomacia de Minas Gerais**. III Congresso Consad de Gestão Pública. 2010.

PEREIRA, Chyara Sales. **O processo de internacionalização de Minas Gerais: possibilidades e desafios**. In: Relações Internacionais de Âmbito Subnacional: A Experiência de Estados e Municípios do Brasil. Instituto de Relações Internacionais - Universidade de São Paulo, 2014. p. 40-47.

PERPÉTUO, Rodrigo de Oliveira. **A cidade além da nação: a institucionalização do processo de internacionalização de Belo Horizonte**. Belo Horizonte, 2010.

PRADO, Débora Figueiredo Mendonça do. **A atuação internacional dos governos subnacionais: construções conceituais, limites e contribuições para o caso brasileiro**. Revista Carta Internacional, v. 13, n. 3, p. 137-168. Belo Horizonte, 2018.

PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. **A COOPERAÇÃO TÉCNICA HORIZONTAL BRASILEIRA COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA EXTERNA: A evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento - CTPD - no período 1995-2005**. Brasília, 2010.

SALLES, Fernanda Cimini. **As regras internacionais no planejamento de políticas públicas locais: a cooperação descentralizada em Minas Gerais.** Pontifícia Universidade Católica - PUC. Belo Horizonte, 2007.

SALLES, Fernanda Cimini; VIEIRA, Silvia Guiomar Santos. **The Capacity for Power of Local Governments in the Area of Development: A Position Analysis of Minas Gerais, Brazil, starting in 2003.** Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Volume 41, nº 74, p. 163-189. 2014.

SÃO PAULO, Governo de. **Governo de São Paulo inaugura escritório comercial na China.** Do Portal do Governos. Agosto de 2019. Disponível em: <<https://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/governo-de-sao-paulo-inaugura-escritorio-comercial-na-china/>>. Acesso em: 15 de março de 2020.

SAÚDE, Ministérios da. **Sobre a doença.** Disponível em: <<https://coronavirus.saude.gov.br/sobre-a-doenca>>. Acesso em: maio, 2020.

SECULT. Secretaria de Estado de Cultura e Turismo. **Irmandade entre Minas e Província Chinesa é comemorada com exposição na Biblioteca Pública.** Novembro de 2012. Disponível em: <<http://www.cultura.mg.gov.br/component/gmg/story/1321-irmandade-entre-minas-e-provincia-chinesa-e-comemorada-com-exposicao-na-biblioteca-publica->>>. Acesso em: maio, 2020.

SEDECTES. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. **Núcleo criado pelo Estado potencializa internacionalização de universidades mineiras.** Disponível em <<http://www.desenvolvimento.mg.gov.br/application/noticias/noticia/548/nucleo-criado-pelo-estado-potencializa-internacionalizacao-de-universidades-mineiras->>>. Acesso em: maio, 2020.

SEGOV. Secretaria de Estado de Governo. **Anastasia se encontra com vice-governador da província de Jiangsu.** Março de 2010. Disponível em: <<http://www.governo.mg.gov.br/Noticias/Detalhe/1362>>. Acesso em: maio, 2020.

SEGOV. Secretaria de Estado de Governo. **Governador assina memorando de entendimento com província chinesa.** Abril de 2011. Disponível em: <<http://governo.mg.gov.br/Noticias/Detalhe/2113>>. Acesso em: maio, 2020.

SEMAD, Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. **Gestão ambiental mineira no Norte do Estado é modelo para chineses.** 01 de Dezembro de 2009. Disponível em: <<http://www.meioambiente.mg.gov.br/noticias/983-gestao-ambiental-mineira-no-norte-do-estado-e-modelo-para-chineses>>. Acesso em: maio, 2020.

SEMAD, Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, **Minas aprimora gestão ambiental em Missão na China.** Maio de 2018a. Disponível em: <<http://www.meioambiente.mg.gov.br/noticias/3567-minas-aprimora-gestao-ambiental-em-missao-na-china>>. Acesso em: maio, 2020.

SEMAD, Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, **Mineiros conhecem modelo chinês de economia circular na mineração.**

Dezembro de 2018b. Disponível em:

<<http://www.meioambiente.mg.gov.br/noticias/3704-mineiros-conhecem-modelo-chines-de-economia-circular-na-mineracao>>. Acesso em: maio, 2020.

SOLDATOS, Panayotis. **An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors.** In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis (org). *Federalism and International Relations: the role of subnational units.* New York: Oxford University Press, 1990, p. 34-53.

SOUZA, André de Mello e. **Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.** Em: *Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento.* Organizador: André de Mello e Souza. – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea. Brasília, 2014.

VADELL, Javier; BRUTTO, Giuseppe Lo; LEITE, Alexandre Cesar Cunha. **The Chinese South-South development cooperation: an assessment of its structural transformation.** *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 63, n. 2, e001, 2020  
Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292020000200201&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292020000200201&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: junho, 2020.

VIEIRA, Victor Carneiro Corrêa. **From Third World Theory to Belt and Road Initiative: International Aid as a Chinese Foreign Policy Tool.** *Contexto Internacional.* vol. 41(3) Setembro/Dezembro de 2019. Acesso em: abril, 2020.

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

YANG, Phillip. **O que o Brasil quer da China?** *Valor Econômico.* Fevereiro, 2020. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil-e/artigo/o-que-o-brasil-quer-da-china.ghtml>>. Acesso em: abril, 2020.

## APÊNDICE I

### **Roteiro 1 – Entrevista com gestores anteriores do setor internacional**

1. Considerando as especificidades do Estado de Minas Gerais, quais direções da cooperação internacional são mais importantes para a promoção do desenvolvimento?
2. Quais eram as principais ferramentas e mecanismos utilizados pelo estado de Minas Gerais para a promoção da Cooperação Internacional?
3. Como era o processo para a promoção de Cooperação internacional em sua gestão? Qual era o procedimento desde a aproximação de um agente internacional até a assinatura de um acordo ou desenvolvimento de um projeto?
4. Quais eram as principais dificuldades operacionais para a aproximação de outros governos e para a promoção da Cooperação Internacional?
5. Quais eram as principais dificuldades institucionais para a aproximação de outros governos e para a promoção da Cooperação Internacional?
6. O que mudou recentemente nas práticas internacionais do estado?
7. Como as ações e acordos de Cooperação poderiam ser mais proveitosos para o Estado de Minas Gerais?
8. Quais eram as ações mais utilizadas para aproximação da China? Existia um plano pra isso?
9. Onde está o maior potencial desta relação entre Minas Gerais e China?

### **Roteiro 2 – Entrevista com gestores atuais do setor internacional**

1. Considerando as especificidades do Estado de Minas Gerais, quais direções da cooperação internacional são mais importantes para a promoção do desenvolvimento?
2. Quais são os interesses do estado na internacionalização?
3. Quais são as principais ferramentas e mecanismos utilizados para a promoção da Cooperação Internacional?
4. Como é o processo para a promoção de Cooperação internacional? Como é o procedimento desde a aproximação de um agente internacional até a assinatura de um acordo e o desenvolvimento de um projeto.
5. Quais são as principais dificuldades operacionais para a aproximação de outros governos e para a promoção da Cooperação Internacional?

6. Quais são as principais dificuldades institucionais para a aproximação de outros governos e para a promoção da Cooperação Internacional?
7. Como a China é relevante para a promoção do desenvolvimento econômico e social no estado? Qual o interesse de Minas Gerais na China?
8. Quais estratégias estão sendo desenvolvidas?
9. Quais são os principais meios que a China utiliza para a aproximação com Minas Gerais? Há dificuldades para a entrada dessas pautas no governo?
10. Quais são os principais meios que Minas Gerais utiliza para a aproximação com a China? Há dificuldades para a entrada dessas pautas no governo?
11. Quais são as maiores dificuldades e quais fatores interferem nessa relação?
12. Como Minas Gerais poderia ter mais benefícios através dessa relação e dos acordos de Cooperação firmados?

### **Roteiro 3 – Entrevista com gestor chinês da Província de Jiangsu**

1. Como é desenvolvida a Cooperação Internacional entre Jiangsu e outros estados subnacionais?
2. Quais são as atividades realizadas em conjunto?
3. Quais são os maiores benefícios do estabelecimento dessas relações?
4. Quais são os canais mais utilizados para o contato com o Estado de Minas Gerais?
5. Existem dificuldades nesse processo de comunicação?
6. Como é a relação com o Estado de Minas Gerais e quais são as atividades realizadas em conjunto?
7. Como a relação entre Jiangsu e Minas Gerais traz benefícios mútuos?
8. Como os estados poderiam ter mais benefícios dessa relação?