

UNESP - UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA "JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS SAN TIAGO
DANTAS (UNESP, UNICAMP E PUC-SP)

MANOELA SALEM MIKLOS

**A INSERÇÃO INTERNACIONAL DE
UNIDADES SUBNACIONAIS PERCEBIDA
PELO ESTADO NACIONAL: A
EXPERIÊNCIA BRASILEIRA**

São Paulo

2010

UNESP - UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA "JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS SAN TIAGO
DANTAS (UNESP, UNICAMP E PUC-SP)

MANOELA SALEM MIKLOS

A INSERÇÃO INTERNACIONAL DE UNIDADES SUBNACIONAIS PERCEBIDA PELO ESTADO NACIONAL: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP) para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais sob a orientação do Prof. Dr. Tullo Vigevani

São Paulo

2010

*“Outrora, o seio materno,
Agora, o meio da rua, na lua, nas novas manhãs.
Outrora, o céu e o inferno,
Agora, o saber eterno do velho sonho dos titãs.”*

Gilberto Gil

Aos meus avós, meu Big Bang.

AGRADECIMENTOS

O desenvolvimento e a conclusão deste trabalho não seriam possíveis sem o auxílio luxuoso de muitos:

Meus pais, Rachel e Paulo, e minha família. Todo cuidado e carinho. Sempre ao seu lado, eu vou indo.

Meus amigos. Muitos e bons. Em especial, Eduardo Gromatzky; Daniel Bracher Mariani; Bernardo Glogowski; Renata Lodi; Patrícia Fróes; Luiz Felipe do Amaral; Sharon Sanz e Roberto Simon. E Thereza Farkas, sempre.

Ana Carolina Evangelista, chefe, companheira e amiga.

E Tomaz Paoliello, partner in crime. Coisa linda nesse mundo é sair por um segundo e te encontrar por aí. Pra ficar sem compromisso, fazendo festa ou comício, com você perto de mim.

A todos vocês, a melhor parte de mim, deixo aqui registrado todo o meu agradecimento.

Agradeço aos professores do curso de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), em especial aos Professores Cláudio Couto e Janina Onuki, cuja orientação indicou sempre os melhores caminhos.

Meus mais sinceros agradecimentos ao corpo docente e aos colegas do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas. Eu e meu trabalho amadurecemos muito ao lado de vocês. Agradeço também a Giovana Vieira e Isabela Silvestre, tão eficientes e queridas.

À equipe do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC) e aos pesquisadores do Projeto Temático “Gestão Pública e Inserção Internacional das Cidades”, padrinhos e madrinhas desta dissertação, agradeço e agradeço. E agradeço mais uma vez.

Aos companheiros do Instituto de Estudos Especiais da PUC-SP, em especial aos queridos Carola Carbajal Arregui e Vergílio Alfredo dos Santos e à Professora Mariangela Belfore Wanderley, agradeço a ternura com que me receberam e as oportunidades que me ofereceram.

A Kjeld Jakobsen, Adriana Guimarães e ao Professor João Paulo Cândia Veiga, agradeço a amizade, a confiança e as oportunidades que me proporcionaram. Espero continuar sempre por perto

Agradeço especialmente aos Professores Luiz Eduardo Wanderley, Raquel Raichelis e Rosangela Paz, referências para a minha trajetória acadêmica e pessoal.

Agradeço muitíssimo às Professoras Karina Mariano e Mónica Salomón pela leitura cuidadosa, o afeto e a contribuição preciosa.

A Pedro Abramovay, agradeço pelo carinho, o abrigo e a grande ajuda.

Ao Ministro Paulo Bozzi, agradeço pela infinita generosidade. Sua contribuição inestimável foi decisiva para o desenvolvimento deste projeto.

Agradeço a Vicente Trevas; Alberto Kleiman; Flávio Goldman; Ministro Marco Farani; Conselheiro Francisco Chagas; Conselheiro Carlos Eduardo Guedes; Wófsi Yuri G. de Souza e André Luiz P. Galvão, que abriram suas portas e agendas, me receberam muitíssimo bem e me concederam as entrevistas que são o alicerce das análises aqui desenvolvidas.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo auxílio oferecido.

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), agradeço o apoio financeiro outorgado.

Enfim, dois agradecimentos:

Ao Professor Reginaldo Nasser, mais que um mestre: um guru.

Ao Professor Tullo Vigevani, que orientou meu trabalho e meu caminho e cuja produção e conduta orientará todos os meus passos, sempre. Minha gratidão é tamanha que as palavras não dão conta.

RESUMO

Desde os anos 1990, o fim do conflito bipolar e a aceleração de fenômenos de transnacionalização estremecem a ordem internacional centrada no Estado. Neste contexto, unidades subnacionais buscam com cada vez mais intensidade estabelecer contatos com entes estrangeiros desenvolvendo iniciativas de inserção internacional freqüentemente independentes das políticas do Estado. Inserida no debate a respeito deste novo contexto, a presente dissertação se debruça sobre o papel da unidade subnacional enquanto nova personagem do sistema internacional e busca mapear movimentos percebidos no interior do Estado brasileiro relevantes para a compreensão da percepção de tal Estado frente à intensificação da atuação internacional de suas unidades constituintes. Os movimentos apresentados permitem entender as dinâmicas que se estabelecem entre Estado nacional e unidades subnacionais brasileiros diante da intensificação da atuação internacional subnacional: como o Estado brasileiro percebe o processo de internacionalização das unidades subnacionais brasileiras e quais os instrumentos de gestão desenvolvidos para lidar com tal processo.

Palavras-chave: Relações Internacionais; Globalização; Política Externa Brasileira; Unidades Subnacionais; Paradiplomacia.

ABSTRACT

Since the 1990's, the end of the bipolar conflict and the acceleration of transnational phenomena tremble the sovereign and state-centered international order. In this context, sub-state actors seek to establish contacts with foreign entities with growing intensity, devising international initiatives often unrelated to state's foreign policy and imposing challenges to foreign policy instruments and diplomatic routines. Given this scenario, this research focuses on the new role of the sub-state units as an actors in the international system, and tries to chart the movements perceived within the Brazilian state, relevant to comprehend the perception of such state while facing the escalation of its constituent units' international activism. The movements here analyzed allow us to understand the dynamics established between the Brazilian state and the Brazilian sub-state units; how the Brazilian state perceives the international activism of Brazilian sub-state units and which are the administration tools and institutional mechanisms developed to deal with this process.

Key-words: International Relations; Globalization; Brazilian Foreign Policy; Sub-state Units; Paradiplomacy.

SUMÁRIO

RESUMO.....	7
ABSTRACT	8
LISTA DE FIGURAS	11
CAPÍTULO 1: A INSERÇÃO INTERNACIONAL DE UNIDADES SUBNACIONAIS E O ESTADO NACIONAL - UMA INTRODUÇÃO	12
1.1 APRESENTAÇÃO	12
1.2 A INSERÇÃO INTERNACIONAL DE UNIDADES SUBNACIONAIS: DESAFIOS IMPOSTOS AO ESTADO NACIONAL E À DISCIPLINA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS	12
1.3 O ESTADO NACIONAL DIANTE DA INTENSIFICAÇÃO DA ATUAÇÃO INTERNACIONAL DE SUAS UNIDADES CONSTITUINTES: UMA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....	20
1.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	34
CAPÍTULO 2: O ESTADO NACIONAL DIANTE DA ATUAÇÃO INTERNACIONAL DE UNIDADES SUBNACIONAIS - A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA	36
2.1 A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DOCUMENTADA.....	36
2.2 A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO “DIPLOMACIA FEDERATIVA” E SUA IMPLEMENTAÇÃO COMO POLÍTICA DE ESTADO	39
2.2.1 Antecedentes	39
2.2.2 A diplomacia federativa como política de Estado	43
2.3 A CRIAÇÃO DA ASSESSORIA DE RELAÇÕES FEDERATIVAS DO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES	51
2.4 A ABERTURA DOS ESCRITÓRIOS DE REPRESENTAÇÃO REGIONAL DO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES	59
2.4.1 Antecedentes, contexto e competências.....	59

2.4.2 Atualidade: desarticulação.....	64
2.5 A CRIAÇÃO DA ASSESSORIA ESPECIAL DE ASSUNTOS FEDERATIVOS E PARLAMENTARES	67
2.6 A CRIAÇÃO DO CONCEITO “COOPERAÇÃO INTERNACIONAL FEDERATIVA” E SUA IMPLEMENTAÇÃO COMO POLÍTICA DE ESTADO.....	76
2.6.1 Uma nova estrutura para pensar a cooperação internacional de entes federados brasileiros	77
2.6.2 A cooperação internacional federativa como política de Estado.....	81
2.6.3 Principais atividades desenvolvidas e a atuação junto ao FCCR.....	86
2.6.4 Observações relevantes	92
2.6.5 Considerações finais sobre a cooperação internacional federativa.....	102
2.7 O SETOR DE RELAÇÕES FEDERATIVAS DA EMBAIXADA DO BRASIL EM BUENOS AIRES E AS TENTATIVAS RECENTES DE INSTITUCIONALIZAÇÃO POR PARTE DO PODER LEGISLATIVO	103
2.7.1 O setor de Relações Federativas da Embaixada do Brasil em Buenos Aires: uma experiência inovadora	103
2.7.2 Iniciativas recentes de institucionalização da atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras por parte do poder legislativo.....	111
2.8 A ATUAÇÃO DA AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC) NO QUE DIZ RESPEITO À COOPERAÇÃO QUE ENVOLVE UNIDADES SUBNACIONAIS	118
2.9 CONSIDERAÇÕES FINAIS	125
CAPÍTULO 3: A INSERÇÃO INTERNACIONAL DE UNIDADES SUBNACIONAIS E PERCEBIDA PELO ESTADO NACIONAL BRASILEIRO – CONSIDERAÇÕES FINAIS	126
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	139

LISTA DE FIGURAS

Figura I: Organograma Atual do Ministério das Relações Exteriores 66

Figura II: A Atuação Internacional de Unidades Subnacionais e o Processo Político
por Soldatos (1990)..... 135

CAPÍTULO 1: A INSERÇÃO INTERNACIONAL DE UNIDADES SUBNACIONAIS E O ESTADO NACIONAL - UMA INTRODUÇÃO

1.1 APRESENTAÇÃO

O objeto de estudo da presente dissertação é uma questão de ordem essencialmente empírica: como o Estado nacional brasileiro percebe a inserção internacional subnacional e quais as dinâmicas que se estabelecem entre este Estado e suas unidades constituintes diante da intensificação da atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras? No intuito de respondê-la, o texto divide-se em três capítulos: o primeiro capítulo apresenta uma breve introdução à atuação internacional de unidades subnacionais e os desafios que este fenômeno impõe ao Estado nacional e às comunidades epistêmicas. Segue uma sucinta revisão da bibliografia dedicada ao entendimento da relação entre as esferas de poder central e local frente à inserção internacional subnacional cujo objetivo é construir um referencial teórico capaz de orientar o estudo empírico que segue. O segundo capítulo apresenta o esforço de documentação e análise de como a inserção internacional subnacional impacta o Estado brasileiro e dos discursos e instrumentos institucionais desenvolvidos por este Estado para acomodar tal processo. Por fim, o terceiro capítulo apresenta as considerações finais e principais conclusões a respeito da experiência brasileira apreendida do esforço de registro de como a atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras impacta o Estado nacional brasileiro empreendido no capítulo anterior.

1.2 A INSERÇÃO INTERNACIONAL DE UNIDADES SUBNACIONAIS: DESAFIOS IMPOSTOS AO ESTADO NACIONAL E À DISCIPLINA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A nova ordem mundial, ou o conjunto de fenômenos que definem os contornos do mundo contemporâneo, imprimiu novas dinâmicas às relações internacionais. Desde o final da Guerra Fria acentuam-se processos por vezes dicotômicos que determinam, simultaneamente, a integração e a fragmentação do sistema

internacional. Inauguram-se, no bojo de movimentos dialéticos, novos espaços de interação, palcos para novas modalidades de relacionamento entre novos atores internacionais (ROSENAU, 1997).

A emergência de tais atores pede rearranjos de forças que, por vezes, parecem colocar em xeque a soberania do Estado nacional, bem como as categorias de pensamento que explicam a realidade e a institucionalidade construídas em torno dela. Conceitos que serviram de alicerce para o mundo westfaliano começam a ser revistos à luz de novas teorias. Nas palavras de Hocking (1997, p. 79), “*o estatocentrismo encontra-se sob fogo cruzado de inúmeros inimigos*”.

Rosenau (1992), descreveu e problematizou a seguinte realidade:

“At a time when hegemons are declining, when boundaries (and the walls that seal them) are disappearing, when the squares of the world’s cities are crowded with citizens challenging authorities, when military alliances are losing their viability – to mention but a few of the myriad changes that are transforming world politics – the prospects for a global order and governance have become a transcendent issue.”
(ROSENAU, 1992, p. 1)

A valorização do potencial transformador e revolucionário desta nova realidade, presente na obra de muitos autores que escreveram sob o impacto do pós-Guerra Fria, é altamente discutível. No entanto, o fim do conflito bipolar e a aceleração de fenômenos de transnacionalização representaram, de fato, evidentes transformações de estruturas de autoridade, permitindo o questionamento de uma ordem centrada no Estado nacional. Tais transformações vêm conferindo crescente complexidade às relações internacionais, impondo novas práticas e pedindo a recomposição dos termos e temas do debate teórico, assim como a construção de novos paradigmas.

Nesse contexto, unidades subnacionais (cidades, estados, províncias, cantões, *länders* e outras unidades constituintes de federações) buscam com cada vez mais intensidade estabelecer contatos com entes estrangeiros – públicos e privados – e desenvolvem iniciativas de inserção internacional frequentemente independentes das políticas do Estado nacional. Bogéa (2001, p. 4) resume: “*envoltos no complexo processo de globalização, esses atores vêm gradualmente disputando – e conquistando – espaços na agenda internacional com os governos centrais e se consolidando como agentes de dinâmica internacional*”.

A literatura indica que tais iniciativas subnacionais no exterior conferem às unidades subnacionais *status* de ator internacional. No entanto, tais unidades são, em sua natureza, distintas daqueles atores comumente entendidos como atores transnacionais, quais sejam atores de natureza não-estatal, cuja atuação no plano internacional transcende às fronteiras dos Estados nacionais.

Lecours e Moreno (2006), ao investigar a atuação internacional do país Basco, pontuam com precisão o caráter interessante de tal *status*:

“Paradiplomacy represents another type of internal-external connection which shares characteristics with traditional states foreign policy and transnationalism without being one or the other. Indeed, it involves state-like units projecting themselves on to the international scene without the help, and often against the will of the central state. Regional governments as international actors have the fluidity of transnational movements yet remain intelligible to states as the result of their territorial-institutional nature.” (LECOURS e MORENO, 2006, p. 18)

Temos, portanto, que a distinção tradicionalmente adotada pela disciplina de Relações Internacionais entre atores estatais e não-estatais não parece ser eficiente, ou suficiente, para a compreensão da atuação internacional de unidades subnacionais.

Outras tentativas de elaboração de uma taxonomia da atuação transnacional, no entanto, ainda que mais sofisticadas, não foram mais felizes na construção de um conceito capaz de definir de maneira satisfatória a atuação internacional de unidades subnacionais.

Villa (1999), por exemplo, na busca por uma definição abrangente de ator transnacional, o define como um agente social que estabelece um tipo inovador de vinculações extra-estatais, baseando-se em contatos, coligações e interações por meio das fronteiras nacionais ante os quais os órgãos centrais da política externa estatal ou supranacional têm relativa, ou nenhuma, capacidade regulatória. Se confrontarmos tal definição com a realidade da atuação internacional de unidades constituintes de um Estado nacional, temos que tais unidades não se encaixam, bem como não se encaixam na definição de ator estatal e soberano.

A mesma dificuldade é encontrada quando há a tentativa de aplicar outras definições de atuação transnacional para designar unidades subnacionais. Outro exemplo está na utilização do conceito de ator “*sovereignty-free*”, desenvolvido por Rosenau (1990) para se referir àqueles atores que agem internacionalmente sem se submeter ao sistema de Estados, em oposição aos atores “*sovereignty-bound*”. Estruturas de poder locais não condizem com a definição “*sovereignty-free*”, uma vez que são unidades constituintes de um Estado nacional. Contudo, do mesmo modo, não podem ser definidas como atores “*sovereignty-bound*”, já que a) não são unidades soberanas e b) elaboram e executam ações políticas internacionais que, em muitos casos, independem das linhas gerais de política externa determinadas pelo Estado soberano que compõem. Unidades subnacionais seriam atores mistos (Hocking, 2004; Paquin, 2004), a meio caminho entre o que Rosenau (1990) denominou atores condicionados pela soberania (“*sovereignty-bound*”) e atores livres de soberania (“*sovereignty-free*”).

Por sua vez, a distinção clássica de Keohane e Nye (1977) entre relações interestatais, transnacionais e transgovernamentais avança, mas também se mostra pouco eficiente quando o objetivo é descrever a atuação internacional subnacional. O trecho a seguir resume as categorias propostas pelos autores:

"Multiple channels connect societies, including: informal ties between governmental elites as well as formal foreign Office arrangements; informal ties among nongovernmental elites (face-to-face and through telecommunications) and transnational organizations (such a multinational banks or corporations). These channels can be summarized as interstate, transgovernamental, and transnational relations." (KEOHANE e NYE, 1977, pp. 21)

A criação da categoria “relações transgovernamentais” avança, é verdade, rumo ao objetivo proposto, uma vez que acomoda a possibilidade de relacionamento entre diferentes estruturas de poder de um Estado nacional e representantes de estruturas semelhantes provenientes de outros Estados, bem como entre organismos internacionais e atores não-estatais (SALOMÓN e NUNES, 2007). Todavia, a categoria também acomoda padrões de relacionamento de natureza muito distintas destas. Por fim, tal categoria mostra-se abrangente demais e, em consequência, possui poder explicativo reduzido.

A tipologia da atuação transnacional proposta por Risse-Kappen (1995), que define o ator como tal não por sua natureza, mas por seus objetivos, representa um avanço rumo a uma definição capaz de compreender as unidades subnacionais. Risse-Kappen reconhece dois os tipos de ator transnacional, nessa perspectiva: 1) os motivados por ganhos chamados “instrumentais”, os quais seriam essencialmente ganhos econômicos, e 2) os que têm por fim a promoção de idéias e princípios. É na construção de tal tipologia de que reside a contribuição de Risse-Kappen para a concepção de uma definição de ator transnacional que acomode de modo eficiente a atuação internacional de unidades subnacionais.

Tal qual apresentado acima, unidades subnacionais não podem ser consideradas atores não-estatais, uma vez que são estruturas de poder público que compõem um Estado nacional. Contudo, também não podem ser definidas como atores estatais, uma vez que o termo designa a atuação internacional de governos centrais, excluindo estruturas de poder regionais e locais. Unidades subnacionais seriam, por fim, atores mistos, pois sua natureza conferiria a tais unidades a condição de atores híbridos.

Uma vez que a natureza das unidades subnacionais determina a dificuldade de entendê-las a partir das tipologias conhecidas de atuação transnacional, uma definição de ator transnacional que se pautasse não pela natureza de tal ator, mas por seus objetivos, seria muito mais conveniente e eficiente. Entende-se, portanto, que a tipologia de atuação transnacional proposta por Risse-Kappen, ainda que não tenha sido concebida para tal, oferece grande contribuição para o estudo da atuação internacional de unidades subnacionais.

É bem verdade que as definições desenvolvidas por Risse-Kappen ainda não acomodam de maneira definitiva todas as modalidades possíveis de atuação internacional de unidades subnacionais, uma vez que há certa dificuldade em dividir os objetivos de tais unidades em apenas dois tipos: objetivos de caráter econômico e objetivos relacionados à promoção de idéias, como propõe o autor. No entanto, a defesa de um conceito de ator transnacional definido por seus interesses, e não por sua natureza, abre caminho para a construção de uma tipologia capaz de acomodar a inserção internacional subnacional sem ser demasiadamente restritiva ou abrangente. Trata-se de um passo importante, ainda que incipiente, rumo a uma taxonomia da atuação transnacional que compreenda as unidades subnacionais.

Além da tipologia de atuação transnacional, a definição desenvolvida pelo autor para designar o que são relações transnacionais também vale como referência, uma vez que representa avanço rumo ao entendimento da atuação internacional de caráter subnacional. A definição que marcou o debate iniciado na década de 1970 descrevia relações transnacionais como *“contacts, coalitions and interactions across state boundaries that are not controlled by the central foreign policy organs of government”* (KEOHAE e NYE, 1970, p. xi). Tal definição, é evidente, apresenta problemas para o estudo da inserção internacional de unidades subnacionais, pois sua atuação internacional não pode ser entendida como formalmente livre do controle exercido pelo órgão de política externa do poder central. Daí a relevância da definição desenvolvida por Risse-Kapen (1995, p.3), que descreve relações transnacionais como *“regular interactions across national boundaries when at least one actor is a non-state agent or does not operate on behalf of a national government as an intergovernmental organization”*.

As relações internacionais de unidades subnacionais podem ser claramente acomodadas na formulação do autor, que menciona, além de atores não-estatais, atores que não operam em nome de um governo nacional. Embora o exemplo oferecido pelo autor sejam as organizações intergovernamentais, as unidades subnacionais também podem ser entendidas da mesma maneira uma vez que compõem um Estado nacional, mas nem sempre atuam internacionalmente em seu nome.

Em resumo, unidades subnacionais não podem ser consideradas atores não-estatais, uma vez que são estruturas de poder público e compõem um Estado nacional. No entanto, também não são atores estatais, uma vez que o termo designa a atuação internacional de governos centrais, excluindo estruturas de poder regionais e locais. A atuação internacional subnacional não é pautada pelo caráter discricionário das ações de política externa de atores estatais.

Portanto, estruturas de poder locais, ao atuar no plano internacional, podem ser entendidas como atores híbridos: em parte livres de soberania, em parte condicionados pela soberania que compartilham com os demais níveis de poder do Estado que compõem. Deriva de tal caráter híbrido a dificuldade de acomodar as

relações internacionais de unidades subnacionais nas tipologias conhecidas de atuação transnacional.

Sobre as dificuldades de definir a unidade subnacional como ator internacional e a necessidade de fazê-lo, Lecours (2008) resume:

“Substrate units escape easy categorization as international actors since they are neither sovereign states nor non-state actors in the fashion of social movements or non-governmental organizations. However, their conceptualization as agents not only in domestic politics but also in the international arena appears increasingly necessary.” (LECOURS, 2008, p. 14)

As estratégias de inserção internacional desenvolvidas por unidades subnacionais apresentam, em conclusão, novos desafios tanto para o Estado quanto para a academia.

Ao Estado, a questão colocada diz respeito ao seu protagonismo externo, ou seja, o direito de atuar como porta-voz único de sua população no plano internacional. O controle exclusivo do Estado nacional sobre a elaboração e execução da política externa para o seu território é percepção fundante do mundo westfaliano e princípio orientador das correntes teóricas que compõem o *mainstream* da disciplina de Relações Internacionais. Uma vez questionada tal prerrogativa, o Estado se vê diante do desafio de compreender tal processo, seja incorporando-o ou combatendo-o.

Trata-se, portanto, daquilo que Keating (2000, p. 58) define como a *“ampliación del ámbito de los asuntos internacionales, dentro del cual ya no son los Estados los únicos actores”*. Nas palavras de Hocking (1997, p. 97): *“a importância da localização da política externa reside no desafio que esta apresenta às concepções tradicionais sobre as relações internacionais, particularmente no caso dos pressupostos estatocêntricos”*.

Kincaid (1990) resume:

“Constituent diplomacy, coupled with the global activities of non-governmental constituents – such as people-to-people organizations, businesses, and labour unions – does not require abolition of the nation-state, but a redefinition of the nature and

role of the nation-state and a recognition of the fact that the cartelistic international arena is a pluralistic interorganizational arena.” (KINCAID, 1990, p. 71)

As comunidades científicas, por sua vez, têm a tarefa de traduzir tais fenômenos e, nesse sentido, precisam rever conceitos e paradigmas. Trata-se do esforço de transcender as teses que definem as escolas teóricas que compõem o *mainstream* da disciplina de Relações Internacionais na busca por interpretações e análises mais abrangentes. A esse respeito, McMillan (2007) aponta que

“International relations theory still suffers from a realist bias of treating nation-states as unitary actors and has been slow to look beneath the national level. (...) Perhaps realist and liberal theory have encouraged scholars to look at the extremes—from the unitary state to individuals—thereby leaving out middle-level actors such as subnational governments”. (MCMILLAN, 2007, p. 233)

E Cornago (2004) conclui:

“o crescente envolvimento subnacional em questões internacionais é, sem dúvida, um fenômeno efetivamente mundial. (...) mesmo nos contextos mais díspares, a governança subnacional vem adquirindo uma dimensão claramente internacional, o que merece mais atenção e mais recursos”. (CORNAGO, 2004, p. 273)

Mariano e Barreto (2004) fazem afirmações semelhantes:

“No contexto atual, marcado pelo fenômeno da globalização econômica, política, social e cultural que afeta a soberania do Estado nacional, a investigação sobre a ascensão dos governos subnacionais nas relações internacionais adquire cada vez maior significado. A intensificação desses processos e o acirramento da competição internacional – ocorridos, sobretudo, a partir dos anos 90 -, ao mesmo tempo em que impulsionaram o avanço das iniciativas de integração regional, alteraram as condições de gestão dos Estados nacionais”. (MARIANO e BARRETO, 2004, p.21)

Cornago (2009), enfim, define com competência os desafios que a atuação internacional de unidades subnacionais impõe tanto ao Estado nacional quanto à disciplina de relações internacionais:

“Sub-state diplomacy is frequently controversial, not because of its material scope or its supposedly undesirable legal consequences for the affected states, but to the extent that it appears as symbolically relevant — significant expressions of certain values that seem to question precisely those other values that sustain the centralization of international relations as optimum.” (CORNAGO, 2009, p. 31)

Inserido nesse debate, este capítulo tem por objetivo construir um referencial teórico inicial capaz de auxiliar o estudo do papel da unidade subnacional em sua condição de nova personagem do sistema internacional e de quais as implicações desta nova condição para a relação entre o Estado nacional e suas unidades constituintes. Em boa medida, trata-se da tentativa de atender à sugestão de Vigevani (2005, p. 3), que aponta a “*necessidade de uma melhor discussão conceitual a respeito da suposta inconciliabilidade entre o monopólio, estabelecido por todas as constituições, da política exterior pelo governo central e a ação subnacional neste quesito*”.

1.3 O ESTADO NACIONAL DIANTE DA INTENSIFICAÇÃO DA ATUAÇÃO INTERNACIONAL DE SUAS UNIDADES CONSTITUINTES: UMA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Lessa (2002, p. 9) observa que “*entre as características mais marcantes das relações internacionais, nas últimas duas décadas, aponta-se a crescente pluralidade dos vetores de interação*”. Neste contexto, a inserção internacional de unidades subnacionais e a tradicional prerrogativa do Estado central como protagonista do sistema internacional parecem, a princípio, dois vetores em sentidos contrários. Esta é, no entanto, uma análise precipitada das novas dinâmicas que se estabelecem entre estes vetores supostamente opostos. Como a atuação internacional das unidades constituintes de uma federação é percebida pelo Estado nacional? Tal questão sempre teve *status* privilegiado na agenda de pesquisa dos que se dedicam ao estudo da atuação internacional de unidades subnacionais.

A esse respeito, Cornago (2009) afirma:

“Initially, the most influential works were more descriptive than explanatory in content. They identified the many international strategies implemented by diverse sub-state governments in areas as diverse as foreign trade and investment, tourism promotion, environmental protection and human security, as well as in other social or cultural domains. However, in addition to these basically descriptive accounts, the most influential literature in the field has always concentrated specific attention on the way in which decentralization of international relations, as sub-state diplomacy implies, may affect conventional understanding of diplomacy as an exclusive dominion of sovereign states” (CORNAGO, 2009, p. 12)

Autores preocupados com questões relativas ao federalismo e aos sistemas regionais (KINCAID, 1990; DUCHACEK, 1990; SOLDATOS, 1990; HOCKING, 1991, 1993; FRY, 1990; dentre outros) foram pioneiros, no final dos anos 1980 e início dos anos 1990, no estudo da inserção internacional de unidades subnacionais e dos significados de tal processo para a relação entre o Estado nacional e suas unidades constituintes. À época, a questão que mobilizava os esforços de tais autores dizia respeito à desconfiança do Estado nacional diante da ação de unidades subnacionais no exterior.

Duchacek (1990) descreveu as preocupações do Estado diante da ação internacional de suas unidades constituintes:

“The various forms, contents and goals of paradiplomacy in its broadest sense – trans-sovereign encounters of a new kind – point to reasons why international activities of non-central governments, whether partly political or primarily economic, social or environmental, arouse both interest and worry on the part of central authorities in charge of national foreign policy. First, subnational contacts with foreign centers of political power may become vehicles for various forms of trans-sovereign meddling. Second, too many subnational initiatives abroad may lead to chaotic fragmentation of foreign policy and cause a nation to speak with stridently conflicting voices on the international scene. Third, the cautious or negative attitudes on the part of central national élites towards subnational paradiplomacy reflect also their opposition in the name of constitutional principles concerning the eminent domain of national foreign policy (...); there may also be concern for institutional tidiness and efficiency, institutional inertia opposing any change of routine and fear of provincial egoism at the expense of the national whole as well as the other territorial communities.” (DUCHACEK, 1990, p. 27)

“Es innegable que estamos asistiendo a un proceso de complejización de las relaciones internacionales donde tienen cabida múltiples actores más allá del Estado-Nación”, afirmam Colacrai e Zubelzú (2004, p. 341) em artigo sobre as ações de unidades subnacionais argentinas no exterior. Diante desse cenário desafiador, parece consenso entre os pesquisadores que estudam o tema da inserção internacional subnacional que sua intensificação foi, inicialmente, mal recebida pelo Estado – ao menos por aqueles que defendem o modelo estadocêntrico e a separação entre a política externa e políticas internas (KAISER, 2005). *“Normatively, what merits*

protection is not the nation-state, but a particular kind of nation-state” (KINCAID, 1990, p. 56).

O receio do poder central quanto à perda de eficiência na atuação internacional da nação como um todo, a fragmentação da política externa e, no limite, a fragmentação política do território são frequentemente apontados pela expressiva maioria dos autores. Kincaid (1990) aponta que:

“The growing number of international activities undertaken by the constituent governments (...) on nation-states, especially federated nations, has raised concerns about the future of the nation-state. The most common concern is that “diplomatic” activity by constituent governments will endanger national unity and international stability”. (KINCAID, 1990, p.52)

E nas palavras de Hocking (1997, p. 81): *“o crescente envolvimento internacional dos Estados/províncias de sistemas federais tem sido um fenômeno que os formuladores de políticas centrais geralmente acham necessário manter dentro de limites restritos”.*

Mais que isso: a inserção internacional dos governos subnacionais teria sido malvista pelo Estado nacional a princípio e *por princípio*, uma vez que a atuação subnacional no exterior parece essencialmente conflitante com o conceito de soberania nacional e as noções que definem um regime federativo. Wolf (2007, p. 149) afirma: *“They (os Estados nacionais) often see this (a atuação internacional de unidades subnacionais) as potentially undermining their sovereignty and at times in conflict with the pursuit of the broader national interest”.*

A esse respeito, Hocking (1997, p. 81) afirma que *“a coerência interna é considerada como uma das dimensões intangíveis do poder nacional; qualquer ameaça a esse poder representaria uma vantagem para os adversários, sejam eles reais ou potenciais”.*

A literatura indica, portanto, que, para defender seu protagonismo no plano internacional e proteger seu *status* de porta-voz dos interesses de sua população no exterior, os Estados se valeram, em um primeiro momento, de princípios constitucionais que garantem seu monopólio sobre a elaboração e execução da política externa.

“Implicit in the fear that constituent diplomacy threatens the nation-state is the assumption that sovereign nation-states ought not to be challenged in the foreign policy by competition from their constituent governments. This in turn must rest on the assumption that nation-states are the only legitimate and competent representatives of the peoples who live within their territorial domains (...).”
(KINCAID, 1990, p. 55)

Além dos limites constitucionais desta modalidade de inserção, os Estados sinalizaram também limitações relacionadas aos recursos humanos subnacionais. Governos locais não teriam quadros com a experiência e o preparo necessários para uma atuação externa competente. A bibliografia especializada aponta que as críticas do Estado nacional às ações internacionais de unidades constituintes giravam em torno da percepção de que tais políticas, mesmo quando legalmente aceitas, representariam riscos à eficiência da política externa nacional. *“O limite à atuação internacional, no nível subnacional, não é imposto somente pela dimensão constitucional, mas pela esfera política”*.(MARIANO e BARRETO, 2004, p. 23)

Em suma, este seria o consenso: o poder central avaliou, a princípio, as atividades de unidades subnacionais no exterior como iminente perda de sua autoridade exclusiva na representação tanto de seu território, como de sua população no nível internacional.

Quanto às questões a respeito da desconfiança do Estado nacional diante da inserção internacional de unidades subnacionais, que mobilizaram esforços dos pioneiros no estudo da atuação internacional subnacional, um Estado inicialmente temeroso frente às atividades internacionais de suas unidades constituintes é descrito em toda a literatura.

No entanto, não há o mesmo consenso quanto ao caráter conflitivo da relação local/central ser efetivamente estrutural em um contexto de intensificação do envolvimento subnacional em questões internacionais. Trata-se de uma questão que seguiu mobilizando esforços dos que estudam a atuação internacional subnacional e suas implicações para a relação entre o Estado nacional e suas unidades constituintes: a atuação internacional de governos locais implica, necessariamente, o tensionamento da relação entre governo local e governo central ou há possibilidade de coordenação e cooperação?

É bem verdade que:

“Tanto nos países em que a condição autônoma é antiga quanto naqueles em que ela é mais recente, o movimento desses atores gera zonas de conflito entre o governo central ou federal e suas unidades constituintes. Conflitos que ocorrem mesmo onde os espaços de atuação estão reconhecidos e definidos.” (RODRIGUES, 2004, p. 210)

Em coro com Rodrigues, muitos autores vêm a inserção internacional subnacional como uma estratégia de desenvolvimento local que necessariamente tensiona a relação entre unidade subnacional e Estado. De acordo com tais teses, a tendência natural seria o estabelecimento de dinâmicas conflituosas. Nesse sentido, políticas harmônicas ou complementares seriam exceções. Sobre tal interpretação, Hocking (1995) afirma:

“At one extreme, those approaching the issue from a state-centric, realist perspective have tended to regard this development as either irrelevant to the conduct of foreign policy, a potentially dangerous intrusion on the prerogatives of the national government - or, somewhat paradoxically, both.” (HOCKING, 1995, p. 38)

Contudo, a maioria dos estudos sobre o tema faz uma leitura mais positiva da questão, enxergando a possibilidade de cooperação e coordenação entre os níveis local e central, e definindo os cenários de tensão como conjunturais.

Os mais otimistas anunciam até a gênese de uma novíssima ordem mundial, mais justa. Lessa (2002) e Hocking (1997) são exemplos dessa postura:

“Os governos ‘perdem’ espaço também como veículo de transmissão das demandas nacionais, mas essa horizontalidade (das relações internacionais) é vista como uma tendência positiva porquanto pode traduzir-se em regras mais equânimes de convivência internacional.” (LESSA, 2002, p. 12).

“(...) a localização [da política externa] oferece a perspectiva do estabelecimento de uma nova ordem mundial, mais igualitária e justa. (...) uma futura ordem mundial em que as localidades desempenhariam um papel essencial.” (HOCKING, 1997, p. 100)

No entanto, os trabalhos mais importantes produzidos sobre inserção internacional subnacional não compartilham desse otimismo, apesar da leitura positiva que fazem do fenômeno. Autores cujos trabalhos são referências para o estudo da atuação internacional de unidades subnacionais, como Soldatos (1990) e

Kincaid (1990), afirmam que a atuação internacional de governos locais não é essencialmente um movimento que gera dissonância entre as dimensões subnacional e nacional por guardar características que não desautorizariam o Estado em sua condição de porta-voz de seu território e de sua população no plano externo. A inserção internacional de unidades subnacionais poderia não representar, assim, o embrião de uma ordem mais justa, mas também não ofereceria riscos concretos à ordem vigente.

“Traditionally, states served as the most important, if not, sole, connection with the international realm, through foreign policy, they aggregated domestic interests and preferences, and expressed them to other international actors, usually states. This mechanism is still significant, but it now coexists with other forms of domestic-international linkage.” (LECOURS e MORENO, 2006, p.17)

Ao tratar da preocupação do Estado com relação às atividades internacionais subnacionais, Duchacek (1990) nos oferece um quadro bastante abrangente das possíveis consequências das iniciativas internacionais de governos subnacionais, que abrange todas as visões acima mencionadas. Quatro cenários seriam, portanto, possíveis: a fragmentação de políticas e atores rumo à secessão do território; a centralização da política externa; uma política externa coordenada e combinada; ou a alteração de padrões de relacionamento entre Estado e unidades subnacionais. Neste último cenário, o resultado seria a alternância de padrões definidos pela competição ou cooperação em função das matérias em pauta e das estratégias escolhidas para abordá-las. Esse quarto cenário descrito seria o resultado mais provável da intensificação da atuação internacional subnacional para o mundo democrático.

“1) Secessionist fragmentation of both policies and actors, in preparation for territorial secession. If this occasionally is the case, a territorial community and its leaders in fact engage in what we have called protodiplomacy, rather than paradiplomacy. 2) Tight centralization in foreign policy as a reaction to too many international actors. The rationale for such centralization would be the prevention of anticipated chaotic situations in all issue-areas. Recentralization can also be justified by the need to discipline egoism on the part of territorial components in decentralized systems. 3) Combinative foreign policy; that is, a co-ordination of foreign policy in matters other than national security. Combinative foreign policy accepts the imperative need to combine various initiatives coming from the territorial components ab initio into newly coordinated streams. In such a scenario the existence of many or two voices is known to and observed by the outsiders but only

marginally affects the foreign monitors' perception of the nation-state as a basically univocal actor. 4) Cooperative/competitive segmentation. By this is meant a mix between cooperation on the part of non-central governments in some issue-areas but duplication of competition in others. The outward sign of such a mixed situation may manifest itself (...) by the establishment of separate provincial missions abroad, top echelon visits of provincial leaders to foreign capitals, and perhaps some efforts to obtain either full or observer participation in some or all international intergovernmental organizations. This mix of co-operation and competition, however untidily, is the most probable scenario in democratic world in general, and in federal world in particular.” (DUCHACEK, 1990, p. 28)

O trecho citado é especialmente importante: muitos autores, ao avaliar os possíveis resultados da inserção internacional subnacional do ponto de vista da relação subnacional/nacional, descrevem cenários muito semelhantes aos apresentados acima, afirmando – como Duchacek – a possibilidade de cooperação entre unidade subnacional e Estado, e considerando o estabelecimento de dinâmicas conflituosas como uma condição conjuntural.

Soldatos (1990) ao falar das consequências mais frequentes do investimento local em iniciativas internacionais, indica tendências muito próximas aos dois últimos cenários descritos por Duchacek. Ainda que não descarte a possibilidade de conflito, ele define as ações de unidades subnacionais no plano externo – que denominou de *paradiplomacia* – como uma oportunidade de *racionalização* política. Para o autor, a unidade subnacional que busca inserção internacional, se compreendida e acolhida pelo Estado, pode exercer papel complementar àquele exercido pelo poder central. Coordenadas, ou até monitoradas, as ações externas de unidades constituintes podem ser complementares às políticas estatais para a esfera internacional. Segundo Soldatos, elas devem cada vez menos constituir estratégias políticas paralelas ou dissonantes daquelas executadas pelo poder central.

“As final conclusion, we could formulate the following statement: the paradiplomacy of federated units in advanced industrial societies is here to stay for the foreseeable future; more and more it will take on the aspect of rationalization with less emphasis being placed on conflict.” (SOLDATOS, 1990, p. 51)

Soldatos diz ainda que não deve haver alteração efetiva do papel do Estado nacional enquanto voz que responde internacionalmente por seu território, uma vez que as atividades internacionais de unidades subnacionais se concentram

majoritariamente em assuntos distintos daqueles relacionados à segurança nacional. Essa noção aproxima ainda mais a projeção do autor daquela defendida por Duchacek.

Para subsidiar esta argumentação, Soldatos utiliza os conceitos de *low* e *high politics*, afirmando que a inserção internacional subnacional é um recurso geralmente utilizado para atender interesses associados às *low politics* – temas que não interferem na estratégia internacional do governo central, não se opõem às opções econômicas do Estado e não tocam em questões sensíveis do ponto de vista da segurança nacional. Para o autor, questões conjunturais podem conferir às iniciativas internacionais subnacionais contornos que venham a caracterizá-las como tema para as *high politics*, mas isso seria visível apenas nas ações implementadas em âmbito microrregional. Portanto, a inserção subnacional macrorregional e global, seria uma estratégia escolhida, em geral, para pautas compostas por temas considerados *low politics*: “*This politicization process indicates that macro-regional paradiplomacy – as well, of course, as global paradiplomacy – are more likely to generate politicization in low-politics areas (...).*” (SOLDATOS, 1990, p. 49)

Keating (2000, p. 66) faz considerações semelhantes: “*La paradiplomacia no significa lo mismo que la diplomacia estatal convencional, que a menudo persigue un interés nacional específico en el escenario internacional. Es mucho más específica y delimitada, a menudo oportunista y experimental*”.

Kincaid (1990), outro autor cujo trabalho é referência imperativa para os que investigam a atuação externa de entidades subnacionais, afirma que são raros os exemplos nos quais a inserção internacional de unidades subnacionais – que ele chama de *constituent diplomacy* – significam uma ameaça concreta à existência de uma democracia federativa como tal.

“*Conflicts are surely certain, if only because jurisdictional conflict is normal in federal policies. However, one would be hard put to find an instance where constituent diplomacy per se has posed a serious threat to a democratic federation.*”
(KINCAID, 1990, p. 54)

A observação de Kincaid, além de confirmar o primeiro cenário apontado por Duchacek como resultado pouco provável da ação internacional de poderes locais,

possibilita uma conclusão importante. O autor afirma que os casos em que a ação externa subnacional se configura como instrumento da busca por independência total do poder central só ocorrem em regiões em que há nações dentro de uma nação, regiões que já apresentam relações conflituosas estabelecidas no interior de seu sistema federativo. Na opinião do autor, portanto, não há comprovação empírica da percepção do poder central de que a inserção internacional subnacional representaria um risco ao Estado nacional ou ao federalismo. Assim, regimes federativos nos quais a atividade externa subnacional contribui para a fragmentação do Estado estariam em risco devido ao seu próprio desenho, idiosincrasias e conflitos domésticos pré-existentes.

Trabalhos como o de Kincaid (1990) corroboram a noção de que não se justifica o receio do Estado frente à atuação de suas unidades constituintes no plano externo. A experiência empírica contribuiria para que o Estado superasse gradativamente a percepção negativa desse processo.

Cornago (2009) também percebe o processo de amadurecimento da percepção do Estado nacional diante da atuação internacional de suas unidades constituintes e a superação do receio inicial. Sobre as unidades subnacionais, o autor afirma:

“They are particularly prominent in some clearly functional fields, such as economic cooperation, environmental issues, science and technology, transportation and basic infrastructure, but they are also becoming more and more relevant in areas of normative concern such as ethnic conflict, public health and education, cultural diversity, human security, humanitarian relief or development aid. Furthermore, it can be argued that it is precisely the relevance acquired by many of these initiatives that makes it possible for states themselves — or more properly speaking, central governments and supreme courts — to realize sooner or later that the international activism of their constituent units, which they tend to understand as basically annoying, is much more extended and much less disturbing than they initially figured. In this sense, it can be said that through these processes of mutual reflective adaptation, sub-state diplomacy has become significantly normalized.”
(CORNAGO, 2009, p. 28)

Cornago (2009) faz ainda outra consideração relevante: a opção do Estado nacional por reconhecer a atuação internacional de unidades subnacionais como uma prática válida que não representa ameaça à efetividade da política externa ou à coesão

nacional ocorre em função de dois movimentos: 1) como mencionado acima, experiência empírica contribui para que o Estado superasse paulatinamente a percepção negativa da atuação internacional subnacional; e 2) o Estado encontra grande dificuldade em efetivamente coordenar, controlar ou limitar tal atuação. Seria, enfim, mais interessante para o Estado nacional avançar rumo ao diálogo e a cooperação para garantir *“the maintenance of sub-state diplomacy as a relatively low-profile activity that is always submitted to the ultimate consent of the affected sovereign states”* (CORNAGO, 2009, p.32).

A respeito da dificuldade que enfrentam os Estados nacionais em regular e, no limite, constranger a atuação internacional de unidades subnacionais, Cornago (2009) afirma:

“Considered through these lenses, the difficulties encountered by states to regulate new sub-state diplomacy can be reconsidered. Contemporary, legal and political regulation of diplomacy, as happens with many other on-going regulatory efforts all over the world, is a contentious process in which the initial will of the states, even the will of the most powerful among them, has to be tempered, taking into account not only the global functional dynamics propelled by world trade and investment, technological innovations or environmental challenges, but also the changing legitimizing needs of late-modern capitalism. Consequently, the real driving force behind the normalization of sub-state diplomacy is the pervasive pressure that is posed by the new global political economy and its transformative forces.”
(CORNAGO, 2009, p. 34)

Vigevani (2006) corrobora a tese de que a inserção internacional subnacional raramente representa necessariamente o tensionamento da relação entre o Estado nacional e suas unidades constituintes quando não há crises abertas do sistema federativo em questão:

“No caso brasileiro, parece confirmar-se a tendência observada na maioria dos países à concentração de ações ligadas apenas à low politics, especificamente movimentos que não interferem na estratégia internacional do país, não se relacionando nem remotamente a temas da high politics, como estratégicos ou de segurança, e nem mesmo a opções econômicas de caráter geral”. (VIGEVANI, 2006, p. 130)

A essa constatação, Vigevani (2006) acrescenta uma observação importante: unidades subnacionais buscariam o mundo exterior por razões sobretudo pragmáticas, e prevaleceriam estratégias de *stop and go* – ora o tema da atuação internacional ganharia força no interior do aparelho administrativo subnacional, ora teria seu peso atenuado.

A observação de Vigevani (2006) a respeito das estratégias de *stop and go* é relevante uma vez que condiz com o cenário descrito por Duchacek (1990) como o resultado mais provável da intensificação da atuação internacional subnacional para o mundo democrático: quanto à relação entre o Estado nacional e suas unidades constituintes em um contexto de intensificação da inserção internacional subnacional, ocorreria a alternância de padrões definidos pela competição ou cooperação em função das matérias em pauta e das estratégias escolhidas para abordá-las. Uma vez que as unidades subnacionais desenvolvem suas ações no exterior em uma dinâmica de *stop and go*, a relação entre tais unidades e os Estados nacionais que compõem também se daria em dinâmica semelhante. Ora o padrão de relacionamento seria marcado pela tensão, ora pela cooperação dependendo da pauta da atuação internacional de cada unidade subnacional em questão.

Nesse sentido, Soldatos (1990) acrescenta uma consideração fundamental: a inserção internacional de unidades subnacionais se apresenta, sim, mais como uma oportunidade de racionalização e ganho do que como um estopim de conflitos. No entanto, ela sem dúvida coloca desafios para o Estado nacional. Com isso, o autor assinala que a inserção internacional subnacional determina, junto a outros novos processos e fenômenos característicos do atual momento histórico, novos contornos da ordem global. Tais contornos, no entanto, provocam o Estado, obrigando-o a se repensar e a se remodelar.

A consideração de Soldatos vem se somar ao que defende Duchacek (1990): o último cenário apresentado em seu trabalho, apontado como o mais frequentemente verificado, exige, para que se torne realidade, a construção de novas fórmulas e instrumentos institucionais e políticos que possibilitem a coordenação e a cooperação entre os níveis políticos local e central. Para o autor, uma relação harmoniosa dependeria necessariamente da criação de novos arranjos que possibilitem o diálogo e acomodem as demandas de ambas as partes.

Soldatos (1990) antecipou, à época, a questão que atualmente mobiliza boa parte dos que se dedicam ao estudo da atuação internacional de unidades subnacionais: como desenvolver mecanismos institucionais e canais de diálogo capazes de fomentar a coordenação política e a cooperação entre os níveis local e central? Vimos que a literatura afirma que, uma vez que a experiência permite ao Estado nacional superar o receio diante da atuação internacional de unidades subnacional, o Estado e suas unidades constituintes alternam dinâmicas de relacionamento cooperativas e competitivas dependendo dos temas em pauta e das estratégias escolhidas para abordá-los. Diante desse cenário, pesquisadores se preocupam, atualmente, com os arranjos institucionais desenvolvidos para permitir uma relação cooperativa entre Estado e unidades subnacionais.

Hocking (1997), discorrendo sobre tal institucionalidade, afirma:

“É preciso que os formuladores de políticas operem cada vez mais em um ambiente político ‘de níveis múltiplos’, abrangendo as arenas subnacionais, nacionais e internacionais, nas quais a conquista dos objetivos em um determinado nível de atividade exige a capacidade de operar nos outros” (HOCKING, 1997, p. 96)

Hocking (1997, p. 96) conclui que, uma vez desenvolvidas novas ferramentas institucionais, *“os papéis e os relacionamentos são redefinidos, como também o são os conceitos relativos à natureza fundamental da política externa e o modo como ela é administrada”*.

Atendida a necessidade de novos arranjos no interior do Estado central, seriam, por fim, consideravelmente reduzidas as razões para a existência de antagonismo entre Estado e suas unidades constituintes. Recorrendo novamente a Hocking (1997), fica claro que:

“(…) em vez de se colocar em oposição ao centro, atitude muito menos representativa de declínio do Estado-nação em um tipo de competição da qual nenhum dos adversários sairá vencedor, a internacionalização das regiões representa o surgimento de processos políticos nos quais os atores subnacionais são capazes de representar vários papéis diferentes. Alguns criarão tensões junto ao centro, pois os níveis subnacional, nacional e internacional da atividade política estão entrelaçados, e os interesses diferem; mas outros sugerirão um multilateralismo de interesses entre o centro e a região, na busca de objetivos relacionados ao ambiente internacional”.(HOCKING, 1997, p. 104)

Cornago (2009) também reconhece em diversos Estados nacionais esforços rumo à constituição de novos arranjos institucionais para acomodar o processo de inserção internacional de suas unidades constituintes. Ao empreender tais esforços, Estados estariam passando por um evidente processo adaptativo.

“Consequently, and in an attempt to respond to that new situation, states all over the world have, during recent decades, established different legal and institutional mechanisms in order to acknowledge, albeit reluctantly, a new and more active role by sub-state governments in their foreign policy designs and diplomatic machineries. As with the heterogeneous practice that they try to regulate, these mechanisms are not fully uniform, but they are widely extended with important implications not only for each directly affected state, but also for the whole community of states. Sooner or later, all states need to consider both the treatment that they are expected to offer to foreign constituent units, as well as the treatment that they understand that other states should offer to their own constituencies. Consequently, when countries as diverse as Australia, Brazil, India, Mexico, Spain and South Africa decide to reform their foreign policy schemes in parallel forms, opening the doors to a new diplomatic role for their constituent units, the adaptive process becomes evident.” (CORNAGO, 2009, 29)

Ainda que não seja necessariamente uma solução definitiva para todo e qualquer conflito que eventualmente pode surgir entre o Estado nacional e suas entidades constituintes atuantes internacionalmente, o desenvolvimento, por parte do poder central, de uma nova institucionalidade concebida para acomodar o diálogo entre as partes por si só já significa o reconhecimento e legitimação da inserção internacional subnacional (MINGUS, 2003; CORNAGO, 2009) e expressaria, portanto, uma indicação no sentido da possibilidade de coexistência e, até mesmo, de complementaridade das atuações externas local e central.

“The development of linkage mechanisms has not precluded conflict between central and non-central governments on domestic or international issues, but it has demonstrated that subnational governments have a legitimate role to perform in international diplomacy.” (MINGUS, 2003, p. 9)

Enfim, sobre o processo de amadurecimento da percepção do Estado nacional e superação do receio deste diante da atuação internacional subnacional que culmina na construção de uma nova institucionalidade construída para permitir o diálogo e cooperação entre as esferas de poder local e central, Cornago (2009) afirma:

*“Although they are situated in very different places of enunciation, both state officials and sub-state representatives, in dealing with these issues, deploy a mixture of utilitarian bargaining and communicative reasoning. Their respective actions and arguments are certainly affected by a speech context, in which the most powerful side is usually the one representing the voice of the affected state through its central government representatives. But their interventions are also embedded in a wider functional and normative context. That context to some extent modulates the attitudes that both sides will observe when dealing with the need to assess the political convenience and appropriateness of sub-state diplomacy, as well as its necessary adjustment to the prevailing diplomatic system. **That process of mutual adjustment between sub-state and state government officials can also be described in terms of international socialization**” (CORNAGO, 2009, p. 15, grifo nosso)*

Trata-se de uma observação relevante que avança na elucidação das dinâmicas que permeiam o processo paulatino de acúmulo de experiências que permite que o Estado nacional supere gradativamente a percepção negativa da inserção internacional de suas unidades constituintes. O processo de socialização a que Cornago (2009) se refere é objeto privilegiado de estudo da agenda de pesquisa construtivista, em especial para aqueles que estudam a União Européia, e foi assim definido por Checkel (2007):

“Socialization is defined as a process of inducting actors into the norms and rules of a given community. Its outcome is sustained compliance based on the internalization of these norms. In adopting community rules, socialization implies that an agent switches from following a logic of consequences to a logic of appropriateness; this adoption is sustained over time and is quite independent from a particular structure of material incentives and sanctions.” (CHECKEL, 2007, p. 5)

Por fim, temos que o Estado nacional, inicialmente, calcula custos e benefícios, meios e fins e – seguindo uma “lógica de conseqüências” – reconhece a atuação internacional de unidades subnacionais como uma prática válida. *“In one asks, then, ‘what are the costs to the nation-state of allowing constituent diplomacy?’ one must ask, ‘what are the costs to nation-state of not allowing constituent diplomacy’” (KINCAID, 1990, p. 56). A partir deste momento, inicia-se um processo de adaptação semelhante ao processo de socialização: “actors are socialized into new norms and rules of appropriateness through processes of arguing, persuasion and social learning and to redefine their interests and identities accordingly” (BÖRZEL e RISSE, 2003, p. 10).*

Em resumo, o mapa conceitual desenhado acima propõe o seguinte conjunto de afirmações: o Estado nacional, em um primeiro momento, recebeu com receio a possibilidade de inserção internacional dos governos locais, enxergando nela riscos à sua estabilidade interna e externa. Essa modalidade de inserção, no entanto, não representa, por si só, uma ameaça à existência do Estado, mas apenas apresenta novos desafios, como o desenvolvimento de novos fóruns de negociações e o diálogo com atores políticos locais.

Pode-se ainda afirmar que, dentre os resultados possíveis da intensificação do envolvimento subnacional com questões e atores internacionais, um deles é citado com frequência, ainda que expresso de formas diversas: unidades nacionais e governo central alternariam dinâmicas de relacionamento cooperativas e competitivas dependendo dos temas em pauta e das estratégias escolhidas para abordá-los, em fluxos que podem ser denominados *stop and go*. Na grande maioria dos casos conhecidos, no entanto, os governos locais se limitariam a questões de *low politics* como objeto de suas iniciativas internacionais. Desta forma, a atividade subnacional no exterior não ofereceria, a rigor, qualquer risco à manutenção do *status* do governo central.

Em conclusão, a inserção internacional subnacional, em vez de dificultar o diálogo, representaria, enfim, uma oportunidade de cooperação entre os níveis local e central, e a percepção negativa do Estado nacional em relação às atividades de suas unidades constituintes no exterior não encontraria, portanto, subsídios reais para sua manutenção, diluindo-se gradativamente. Kincaid (1990), certo das oportunidades que surgem com a inserção internacional de governos locais, arremata tal idéia ao afirmar que pesquisadores deveriam investir tempo e recursos no estudo dos benefícios da atuação internacional de unidades subnacionais em vez de se dedicar ao estudo dos custos e conflitos envolvidos neste processo.

1.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inserida neste debate, a presente dissertação se debruça sobre o papel da unidade subnacional enquanto nova personagem do sistema internacional e busca mapear movimentos percebidos no interior do Estado brasileiro relevantes para a compreensão da percepção de tal Estado frente à intensificação da atuação

internacional de suas unidades constituintes. Os movimentos apresentados permitem entender as dinâmicas que se estabelecem entre Estado nacional e unidades subnacionais brasileiras diante da intensificação da atuação internacional subnacional: como o Estado brasileiro percebe o processo de internacionalização das unidades subnacionais brasileiras e quais os instrumentos de gestão desenvolvidos para lidar com tal processo.

Pasquariello Mariano e Mariano (2008), afirmam:

“Esse diálogo entre o governo federal brasileiro e os subnacionais, no que se refere à formulação da política externa, ainda é um fenômeno relativamente recente e nem sempre muito claro. Este novo papel das instâncias governamentais subnacionais se contrapõe à tendência centralizadora que restringe o grau de autonomia do sistema estadual e municipal.” (PASQUARIELLO MARIANO e MARIANO, 2008, p. 122)

Com a intenção de avançar na compreensão deste processo, as seguintes questões – inspiradas nas principais preocupações encontradas na literatura a respeito da relação entre o Estado nacional e suas unidades constituintes diante da intensificação da inserção internacional subnacional - pautam o esforço empreendido a seguir: a inserção internacional de suas unidades constituintes é, em princípio, mal recebida pelo Estado brasileiro? A experiência empírica contribui para que o Estado supere tal percepção negativa? Há mecanismos, nesse contexto, de coordenação entre os níveis local e central? O Estado brasileiro, diante da nova modalidade de inserção, desenvolve novos discursos e instrumentos institucionais para acomodar tal processo? Tais discursos e instrumentos são concebidos para garantir o constrangimento ou o fomento da atuação internacional subnacional?

O estudo empírico da experiência brasileira - o esforço de documentação e registro de como tal modalidade de inserção internacional impacta o Estado brasileiro e quais os discursos e instrumentos institucionais desenvolvidos por este Estado para acomodar esse processo – permitirá avançar na busca por respostas as questões expostas acima e, enfim, na compreensão de como a ação de unidades subnacionais brasileiras no exterior é percebida pelo Estado brasileiro.

CAPÍTULO 2: O ESTADO NACIONAL DIANTE DA ATUAÇÃO INTERNACIONAL DE UNIDADES SUBNACIONAIS - A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

2.1 A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DOCUMENTADA

É relativamente recente o ingresso do tema da inserção internacional de governos subnacionais na agenda científica das relações internacionais, em especial nos círculos acadêmicos brasileiros. Contudo, o interesse que desperta vem se revelando cada vez maior, haja vista a quantidade crescente de trabalhos produzidos no Brasil e no exterior sobre essa questão, o que consolida seu *status* de objeto de estudos.

Vêm se multiplicando os estudos que buscam documentar, descrever e analisar a atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras (NUNES e SALOMÓN, 2007; NUNES, 2005; MATTOSO, 2001; BRIGAGÃO, 2005; RIBEIRO, 2008; BOGÉA, 2001; LESSA, 2002; VIGEVANI *et al.*, 2004, dentre outros).

“A cada vez mais importante atividade externa de governos subnacionais (locais, provinciais, estaduais etc.) em todo o mundo vem despertando um crescente interesse acadêmico. (...) O meio acadêmico brasileiro não é exceção. Existe, neste momento, um acervo bastante respeitável de artigos, livros, monografias, dissertações de Mestrado e teses de Doutorado dedicado à análise da atividade externa de entidades subnacionais em geral, bem como dos governos estaduais e municipais brasileiros que mais atuam nessa área”.(NUNES e SALOMÓN, 2007, p. 100)

A grande maioria destes trabalhos, no entanto, dedica-se à análise dessa modalidade de inserção do ponto de vista das próprias unidades subnacionais. Poucos são os estudos que procuram entender o processo sob a perspectiva do Estado nacional; quando o fazem, têm, em sua maioria, caráter jurídico, procurando determinar os marcos legais da inserção internacional subnacional. Assim, pode-se afirmar que faltam análises que, tendo como objeto a inserção internacional de governos locais, focalizem esse processo da perspectiva do Estado nacional.

E cabe aqui ressaltar: este vazio analítico não se justifica pela ausência de material que desperte interesse; pelo contrário, há muito a ser trabalhado. A leitura dos poucos trabalhos desenvolvidos no Brasil sobre as atividades externas de unidades subnacionais que buscam compreender este processo sob a ótica do governo central oferece indícios bastante contundentes de que há aí uma questão de relevância intelectual e política a ser mais bem e profundamente estudada.

Lecours (2008) afirma que a intensificação da atuação internacional de unidades subnacionais implica num processo adaptativo que exige novos arranjos institucionais e administrativos locais e centrais:

“Within the region, paradiplomacy involves establishing structures to give directions to international action and administer programs. At the state-wide level, paradiplomacy means creating some channels (or exploiting existing ones in new ways) with the central government to exchange information and coordinate action.”
(LECOURS, 2008, p. 14)

A academia brasileira possui, atualmente, bom acervo de trabalhos que buscam compreender os resultados de tal processo de adaptação no âmbito dos governos locais. No entanto, poucos se dedicam ao estudo rigoroso do processo adaptativo que se dá no âmbito do governo central.

A literatura analisada neste esforço de pesquisa, bem como os estudos empíricos desenvolvidos, permitiram a identificação dos seguintes movimentos relevantes no interior do Estado brasileiro, no que diz respeito às iniciativas de acomodação do tema da inserção internacional subnacional na agenda de política externa brasileira:

- 1) A construção do conceito *diplomacia federativa* e sua implementação como **política de Estado**, a partir de 1994.
- 2) A criação, em junho de 1997, da **Assessoria de Relações Federativas (ARF) do Ministério das Relações Exteriores (MRE)**.
- 3) A abertura, a partir de 1997, dos **Escritórios de Representação Regional do MRE**.

- 4) A fusão, em junho de 2003, da Assessoria de Relações Federativas (ARF) e da Assessoria de Assuntos Parlamentares, dando origem à **Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA)**.
- 5) A atuação, a partir de 2003, da unidade da **Subchefia de Assuntos Federativos** responsável por questões internacionais junto aos governos subnacionais, a formulação do conceito *cooperação internacional federativa* e sua implementação como **política de Estado**.
- 6) A criação, em 2003, do **setor de Relações Federativas da Embaixada do Brasil em Buenos Aires** e a nomeação, em 2004, de um diplomata com **mandato específico para cuidar de articulações federativas entre o Brasil e Argentina**.
- 7) Iniciativas recentes de institucionalização da atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras por parte do poder legislativo: a **elaboração, em 2005, da Proposta de Emenda Constitucional 474/2005, conhecido como a PEC da Paradiplomacia**, de autoria do Deputado André Costa; e a **elaboração do Projeto de Lei do Senado 98 de 2006**, de autoria do Senador Antero Paes de Barros e modificado pelo Senador Arthur Virgílio.
- 8) A atuação recente da **Agência Brasileira de Cooperação (ABC)** no que diz respeito à cooperação que envolve unidades subnacionais.

Os movimentos descritos acima indicam que há, por parte do Estado brasileiro, a percepção da necessidade de incorporar, de algum modo, a dimensão subnacional na elaboração e execução de sua política externa brasileira. Diante do incremento da atuação internacional de suas unidades constituintes percebem-se no Estado nacional brasileiro indicativos da preocupação em acomodar tal processo. Tais iniciativas, no entanto, são significativamente pouco documentadas e prescindem de investigação e análise. Tal acomodação revela o esforço de limitar ou de incrementar a inserção internacional subnacional?

“Essa relação entre a esfera subnacional e a federal, no tocante às questões da integração regional e da política externa, em geral, está em construção no Brasil” (PASQUARIELLO MARIANO, 2002, p. 95). Faz-se necessário, portanto, avaliar qualitativamente tal incorporação e em que medida a teoria é capaz de explicá-la.

Segue a tentativa de compreensão dos movimentos apresentados, empreendida a partir da análise da literatura, de entrevistas e de documentos tais como decretos e demais textos legais, discursos, e registros das iniciativas pesquisadas. Não se trata do desenvolvimento de um estudo exaustivo de tais movimentos, mas da tentativa de apreender deles evidências empíricas que permitam verificar as dinâmicas que se estabelecem entre Estado nacional e unidades subnacionais brasileiras diante da intensificação da atuação internacional subnacional.

A fim de compreender como a ação de unidades subnacionais brasileiras no exterior é percebida pelo Estado brasileiro, segue, enfim, o esforço de documentação e registro de como tal modalidade de inserção internacional impacta o Estado brasileiro e quais os discursos e instrumentos institucionais desenvolvidos por esse Estado para acomodar este processo – seja limitando-o, seja fomentando-o.

2.2 A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO “DIPLOMACIA FEDERATIVA” E SUA IMPLEMENTAÇÃO COMO POLÍTICA DE ESTADO

2.2.1 Antecedentes

As primeiras iniciativas de criação de estruturas institucionais no âmbito dos governos subnacionais brasileiros para o desenvolvimento de ações internacionais datam da década de 1980 e são empreendidas por governos estaduais: o estado do Rio de Janeiro - em 1983 - e o estado do Rio Grande do Sul - em 1987 - são exemplos citados com frequência (SALOMÓN, 2008). A atuação do governo do estado do Amapá, em meados da década de 1990, junto à Guiana Francesa, ao Estado francês e à União Européia também é frequentemente citada como exemplo da intensificação da atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras (RODRIGUES, 2004).

No entanto, a primeira menção à necessidade de contemplar a dimensão subnacional no processo de construção da agenda de política externa brasileira só se dá em 1993, em documento do Ministério das Relações Exteriores, produto de discussões internas e seminários organizados pelo Itamaraty, com a participação de representantes de diversos setores da sociedade brasileira, dentre os quais membros da academia, do empresariado e de sindicatos. Sob o título *Reflexões sobre a Política Externa Brasileira*, o documento sintetizava:

“O esforço foi o de explorar, em benefício da instituição e da Política Externa Brasileira, a circunstância histórica especial representada pela conjunção de duas grandes linhas de mudança com incidência direta sobre o Itamaraty e a sua área de competência: as profundas transformações em curso no cenário internacional e as mudanças internas que assinalaram, no Brasil, a consolidação do regime democrático.” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1993, p. 2)

Deste documento, em meio a uma reflexão sobre a construção de um projeto nacional e o papel da política externa em tal construção, consta a passagem:

“A ausência de uma preocupação ampla e constante dos agentes sociais sobre as questões internacionais não impediu, historicamente, que houvesse uma política externa articulada, reunindo, aliás, um razoável consenso, talvez alimentado por uma dose de indiferença. Pelo prestígio institucional do Itamaraty, por omissão, pelo apoio de manifestações pontuais, pela urgência de questões internas, estas, sim, mobilizadoras, desenha-se na história recente da política externa brasileira uma base de apoio social, de baixa articulação, que se manifesta, quase sempre, sob a forma de um consenso implícito sobre o que o Estado fazia em relações internacionais. Por algumas razões, talvez essa situação esteja chegando ao limite. Em primeiro lugar, o próprio processo de democratização estimula o alargamento do debate nacional; em segundo, dissemina-se a percepção de que questões internacionais afetam interesses reais e concretos (...). O debate sobre o federalismo - e as formas variadas pelas quais a política externa afeta as diferentes unidades da Federação - é outro dado novo nas equações diplomáticas brasileiras”. (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1993, p. 39, grifo nosso)

Ainda sobre o *monopólio declinante* do Estado nacional, consta do documento:

“A 'desarrumação' do mundo estimula, por outro lado, a reflexão sobre o sistema internacional e o uso de argumentos novos no debate interno. De qualquer maneira, os novos motivos de interesse pela política externa não são suficientes, ainda, para definir um lugar de relevância, com autonomia, no debate do cotidiano político brasileiro. A responsabilidade do Estado tende a ser monopólica em boa parte da agenda internacional, mas é um monopólio já parcialmente contestado por agentes sociais e exercido em momento de aguda crise fiscal, que limita as condições de exercício do mesmo monopólio. A combinação do monopólio declinante do Estado em política externa com a natureza da democracia brasileira são, assim, os dois elementos a partir dos quais deveríamos refletir sobre a relação interno-externo”. (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1993, p. 39)

Fica clara, pela primeira vez, a preocupação em pensar as unidades subnacionais no processo decisório da política externa brasileira. A *globalização* e a *democratização* são processos apresentados, acima, como o binômio responsável pela emergência de novas vozes que precisariam ser ouvidas na articulação da política externa do Estado nacional brasileiro. Trata-se da afirmação de que era necessário, a partir de então, repensar o processo de construção da política externa nacional, redefinir os termos do debate no interior da Chancelaria brasileira para acomodar novas questões e atores e refletir sobre a relação entre as dimensões interna e externa do projeto nacional.

Cabe, no entanto, notar que, nas passagens citadas acima, a preocupação do Ministério das Relações Exteriores é refletir sobre como a política externa brasileira afeta as unidades subnacionais brasileiras. Não há, ainda, expressa a preocupação – em sentido inverso - em pensar como a atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras afetaria a concepção e execução da política externa do Estado nacional brasileiro. Tal apreensão só aparece mais adiante:

“O Brasil tem realidades tão dispares que se torna muito difícil a definição do que é o interesse nacional. O Itamaraty deveria levar em consideração essa diferença regional no diálogo com os Estados da Federação. O MRE deveria trabalhar mais continuamente com as administrações estaduais e auxiliar na criação de Secretarias de Assuntos Internacionais nos Estados. Isso traria uma interlocução permanente do MRE com realidades regionais distintas, possibilitando uma melhor percepção do interesse nacional e uma qualificação - que hoje não existe - da atuação Internacional dos Estados.” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1993, p. 187)

Neste momento, fica evidente a preocupação da Chancelaria brasileira em avançar no entendimento da atuação internacional das unidades subnacionais brasileiras e até auxiliar a criação de Secretarias de Assuntos Internacionais no âmbito dos governos estaduais. Vimos que, à época, já havia registros de iniciativas relevantes empreendidas por governos estaduais brasileiros no plano internacional - tais como a criação de estruturas voltadas para o desenvolvimento da atuação internacional dos Estados do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul. Diante da intensificação de tal modalidade de inserção internacional, o Ministério das Relações Exteriores manifestava receio: governos estaduais não teriam quadros com a

experiência e o preparo necessários para uma atuação externa competente e o Ministério das Relações Exteriores estaria, à época, disposto a auxiliar na qualificação de tais quadros.

Consta, também no documento, a proposta da abertura de espaços de representação do Ministério das Relações Exteriores nos estados brasileiros. Veremos adiante que esta proposta teve sucesso, em detrimento daquela que propunha o auxílio na criação de Secretarias de Assuntos Internacionais no âmbito dos governos estaduais. Contudo, o debate transcrito ao final desse documento entre os Embaixadores Carlos Moreira Garcia e Paulo Nogueira Batista comprova que nenhuma das propostas era, naquele momento, consensual:

*“Embaixador Carlos Moreira Garcia: Gostaria de referir-me ao que o Ministro Celso Lafer disse no primeiro desses nossos seminários: o Itamaraty tem autoridade, mas não tem poder. A verdade é que o Itamaraty precisa aprender a se articular mais com a sociedade, estabelecer esse contato cotidiano, **manter presença nas diversas unidades da Federação**, informar a opinião pública, ampliar esse tipo de exercício que estamos tendo hoje.*

*Embaixador Paulo Nogueira Batista: **Preocupa-me as declarações do Embaixador Carlos Garcia de que o Itamaraty deve estar representado nos Estados.** Essa representação me pareceria uma **deformação** decorrente da situação em que atualmente vivemos. A verdade é que tanto o estrato federal como os estaduais estão cerceados pela depressão econômica, e o que os organismos internacionais querem, aproveitando-se dessa situação, é aumentar o grau de dependência.*

*Embaixador Carlos Moreira Garcia: Acho que se trata de um problema mais político do que econômico. **O governo central não tem hoje mais como impor sua vontade aos Estados.**” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1993, p. 202, grifo nosso)*

O debate entre os Embaixadores Carlos Moreira Garcia e Paulo Nogueira Batista é a manifestação clara de que, embora fosse compartilhada a percepção de que era necessário que a dimensão subnacional fosse levada em consideração no processo decisório da política externa brasileira, não havia consenso no que diz respeito à necessidade de se tomar medidas para lidar com a atuação internacional subnacional, tais como a abertura de representações do Ministério das Relações Exteriores nos

estados ou o auxílio na criação de Secretarias de Assuntos Internacionais no âmbito dos governos estaduais.

A fala do Embaixador Paulo Nogueira Batista representa, inserida neste debate, a posição daqueles que entendiam este tipo de atuação como um fenômeno conjuntural e, portanto, transitório. Por sua vez, a fala do Embaixador Carlos Moreira Garcia revela a posição dos que, em oposição, compreendiam a inserção internacional subnacional como um fenômeno estrutural que faria parte de um conjunto de processos cujo resultado seria a necessidade do estabelecimento de novas dinâmicas entre o Estado nacional e suas unidades constituintes. Veremos, a seguir, que a posição apresentada pelo Embaixador Moreira Garcia prevaleceu e que, dois anos depois, deu fôlego à implementação de uma nova política de Estado.

Cabe, ainda, uma última observação a respeito do debate que precedeu o desenvolvimento da diplomacia federativa como uma política de Estado: o documento apresentado acima sintetiza discussões internas e seminários organizados pelo Ministério das Relações Exteriores realizados no primeiro trimestre de 1993. Neste período, é importante lembrar, a Chancelaria brasileira era comandada pelo então Ministro das Relações Exteriores Fernando Henrique Cardoso – embora o documento traga a assinatura do então Secretário Geral do Itamaraty e, à ocasião, Ministro Interino das Relações Exteriores Luiz Felipe Lampreia.

Trata-se de uma observação importante para a compreensão da diplomacia federativa como nova política de Estado e diretriz da política externa brasileira, uma vez que ela foi desenvolvida, a partir de 1995, pelos mesmos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Felipe Lampreia, então exercendo os cargos, respectivamente, de Presidente da República e Ministro das Relações Exteriores.

2.2.2 A diplomacia federativa como política de Estado

Rodrigues (2004) observa que o tema da reforma do Estado, tendo em vista a descentralização e a diversificação que articulava as esferas de poder local e central, já estava presente nas agendas e discursos do Itamaraty desde 1994, bem como estava presente a percepção da necessidade se repensar posturas perante os novos contornos e as novas dinâmicas do cenário internacional. O documento discutido acima comprova que tais temas mobilizavam, desde o início dos anos 1990 a Chancelaria

brasileira. O discurso de posse do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em janeiro de 1995, confirma a relevância de tal perspectiva: “*É tempo de debater às claras qual deve ser o perfil do Brasil, como nação soberana, neste mundo em transformação, envolvendo no debate a chancelaria, o Congresso, a universidade, as empresas, as organizações-não governamentais*”.

Trata-se, como vimos, do reconhecimento de um contexto internacional que se distingue pela emergência de novos espaços de interação, novos atores e novas modalidades de relacionamento (ROSENAU, 1997). Trata-se, ainda, do reconhecimento dos desafios que este contexto impõe à formulação de política externa.

Em meio a tal debate, a percepção da necessidade de incorporar dimensão subnacional à formulação e execução da política externa brasileira apareceu, pela primeira vez, como elemento determinante de uma política de Estado em janeiro de 1995, no discurso de posse do Ministro das Relações Exteriores Luiz Felipe Lampreia:

“Nosso patrimônio diplomático está se enriquecendo como exercício regular do diálogo com a sociedade civil, através de sindicatos e associações de classe, dos partidos políticos e do Congresso, dos formadores de opinião, do empresariado, dos meios acadêmicos, das Organizações Não-Governamentais, dos governos dos Estados e dos Municípios. Democracia e federalismo são hoje vetores da formulação e da ação diplomática. Quero contribuir para aprofundar ainda mais esse processo de consolidação de uma diplomacia pública, que tanto nos beneficia. Quanto maior a transparência e a capilaridade do processo de formulação e implementação de nossa diplomacia, melhor estaremos respondendo aos anseios nacionais em relação ao mundo exterior”. (LAMPREIA, 1999, p. 39, grifo nosso)

Tratava-se, ainda, neste primeiro momento, de uma idéia incipiente. Não havia diretrizes claras para a incorporação da dimensão federativa na composição da agenda de política externa. Não havia menção à construção de novos canais de interação e novos padrões de relacionamento. No entanto, criou-se a expectativa de fazê-lo, uma vez que o Chanceler Luiz Felipe Lampreia afirmava explicitamente a intenção de contribuir para aprofundar o processo de construção de uma diplomacia pública que passaria pelo diálogo regular com atores de naturezas diversas, dentre os quais estariam as unidades subnacionais.

Vale dar atenção especial a duas expressões empregadas pelo Chanceler brasileiro em seu discurso de posse: *diplomacia pública* e *capilaridade*. Quanto à *diplomacia pública*, cabe registrar que, nesse momento de início de mandato, a proposta de uma maior aproximação entre o Ministério das Relações Exteriores e as unidades constituintes do Estado brasileiro não era apenas uma resposta à atuação internacional subnacional. Tal proposta, permeada pelos processos de democratização e descentralização que dominavam o cenário político à época, deu-se no bojo de um processo que culminou na percepção, por parte do Ministério das Relações Exteriores e da Presidência da República, da necessidade de uma diplomacia pública, transparente. É inserido neste contexto que se dá o entendimento de que uma diplomacia pública só poderia ser realizada por um Itamaraty capaz de dialogar com atores sociais e políticos, dentre os quais figuravam os governos estaduais e municipais.

Quanto à *capilaridade*, trata-se de uma noção importante que implica a expansão e aprofundamento presença da Chancelaria brasileira junto aos governos locais. São dois conceitos relevantes, pois nortearão, como veremos adiante, a criação da Assessoria de Relações Federativas do Ministério das Relações Exteriores e de Escritórios de Representação Regional em diversas cidades brasileiras.

A intenção da Chancelaria brasileira de construir uma relação mais próxima com as unidades subnacionais brasileiras, que no discurso de posse do Ministro das Relações Exteriores Luiz Felipe Lampreia era ainda uma idéia embrionária, ficou clara meses depois, em 5 de abril de 1995, à ocasião do discurso apresentação do Ministro das Relações Exteriores Luiz Felipe Lampreia perante a Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados.

A incorporação da dimensão subnacional na formulação da política externa ganhou publicamente, então, contornos de política de Estado. Ao falar aos presentes das “*linhas gerais que orientam a política externa do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso*” (LAMPREIA, 1995, p. 1), o Chanceler apresentou o conceito que orientaria tal proposta, a *diplomacia federativa*.

*“É também diretriz do Presidente Fernando Henrique que a essa vertente da diplomacia pública, da diplomacia de interação, se some outra vertente igualmente fundamental em função do nosso sistema político, que é a **diplomacia federativa**. Os*

Estados e mesmo os municípios têm crescentemente uma agenda internacional que se soma à agenda externa da União, responsável em primeira instância pelas relações exteriores do país. Essa nova e dinâmica dimensão da nossa diplomacia requer um esforço permanente de diálogo, de troca de informação e de consultas entre o Executivo federal e as Regiões, Estados e Municípios, de forma que haja a maior coordenação e a maior harmonia possível nos diversos níveis do relacionamento internacional do Brasil. Governadores e prefeitos, membros do Congresso Nacional em representação de um Estado ou uma região, associações e sindicatos, a imprensa e os meios de comunicação locais têm procurado com intensidade cada vez maior o Itamaraty para tratar de assuntos internacionais de seu interesse imediato. O Itamaraty, por sua vez, tem procurado, dentro dos limites dos seus recursos escassos, criar canais diretos de contato com os Estados, inclusive mediante a criação de formas de presença permanente em algumas capitais.” (LAMPREIA, 1995, p. 3, grifo nosso)

Em seu discurso perante a Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, o Chanceler brasileiro tornou pública a intenção do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso de desenvolver, no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, canais de interlocução com as unidades subnacionais brasileiras. Noutras palavras, havia orientação clara do Presidente da República para que se estudasse criação de estruturas, ligadas à Chancelaria brasileira, para mediar a relação entre o Ministério das Relações Exteriores e os governos estaduais e municipais (BOGEA FILHO, 2001).

Cabe, aqui, ressaltar que o Presidente Fernando Henrique Cardoso, enquanto exercia cargo de Ministro das Relações Exteriores, participou dos debates que mobilizaram a Chancelaria brasileira no início dos anos 1990 a respeito dos novos desafios que se apresentavam para a política externa brasileira. Ao lado de Luiz Felipe Lampreia, então Secretário Geral do Itamaraty, o Presidente Fernando Henrique Cardoso acompanhou estes debates nos quais, como vimos, esteve presente a questão da necessidade de pensar a questão subnacional e federativa como uma nova dimensão a ser considerada no processo decisório da política externa brasileira.

É este o contexto político e institucional que permite definir a *diplomacia federativa*, construída no início do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso como Presidente da República, como uma política de Estado: uma modalidade de diplomacia empreendida pelo Estado nacional brasileiro que se traduz na atuação

mais próxima do Ministério das Relações Exteriores junto a governadores, prefeitos, parlamentares estaduais e municipais.

Trata-se, por fim, de contemplar a dimensão subnacional – federativa - na composição a política externa brasileira. Tal objetivo seria alcançado por meio do apoio e coordenação da atuação internacional de unidades subnacionais brasileira, bem como da promessa da abertura de canais de participação para que tais unidades pudessem tomar parte no processo decisório e ter suas demandas contempladas pela política externa do Estado nacional brasileiro (SALOMÓN, 2008).

No entanto, se, no primeiro momento, a diplomacia federativa não foi apresentada como uma política que visava a coordenar – e, no limite, constranger – a ação internacional subnacional, tal intenção pode ser percebida como objetivo subjacente em discursos oficiais e nos relatos daqueles que acompanharam o processo de formulação do conceito.

Ao definir a diplomacia federativa como a “*proposta política do poder central de incentivar, **coordenar** e apoiar as ações externas dos entes federativos no intuito de ajudá-los a **identificar oportunidades internacionais** de cooperação, de comércio, de atração de financiamentos e de inovações tecnológicas*”, Bogéa (2001, p. 3, grifo nosso), que integrou a equipe da Assessoria de Relações Federativas, já deixa transparecer a intenção que permeia tal política: coordenar a ação externa de unidades subnacionais brasileiras e, ao propor ajudar tais unidades a identificar oportunidades internacionais, garantir o controle da definição da pauta de interesses que orienta a atuação internacional de governos estaduais e municipais.

A mesma compreensão da diplomacia federativa como instrumento de coordenação e, enfim, o controle está presente na fala do Ministro das Relações Exteriores Celso Lafer (1994), que sucedeu o Chanceler Luiz Felipe Lampreia:

*“Aos múltiplos elementos que configuram o perfil internacional brasileiro pode-se acrescentar a dimensão cada vez mais relevante que à prática federativa confere à política externa brasileira. (...) A diplomacia, em sua dimensão federativa, promove a **coordenação e o entrosamento com autoridades estaduais e municipais.**”*
(LAFER, 1994, p. 29, grifo nosso)

A diplomata Márcia Abreu (1997) é ainda mais clara:

*“Essa ação das unidades federadas – ação externa, vejam bem, não política externa – deve ser conduzida em **estreita coordenação** com o Itamaraty. Não só porque podemos facilitar, utilizando nossa rede de postos no exterior, a circulação internacional de cidades e estados. Também, e, sobretudo, para **assegurar que toda ação pontual esteja em consonância com os princípios diretores da política externa brasileira**”.* (ABREU, 1997, grifo nosso)

Está, na fala de Abreu (1997), presente de maneira explícita o receio, por parte do Estado nacional brasileiro, de que a atuação internacional subnacional ameace a política externa nacional e a prerrogativa do Estado nacional brasileiro de formulá-la e executá-la.

Fica, portanto, evidente o uso da diplomacia federativa como ferramenta política concebida e utilizada pelo Estado nacional, em especial do Ministério das Relações Exteriores, para coordenar a ação de unidades constituintes da federação no plano internacional, bem como controlar a pauta de interesses que norteia tal ação.

Os trechos citados demonstram que, ainda que a diplomacia federativa, inaugurada no início do primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso e primeiro apresentada publicamente pelo Chanceler Luiz Felipe Lampreia, tenha formalmente o objetivo de promover um diálogo mais próximo entre o Ministério das Relações Exteriores e as unidades subnacionais brasileiras, há evidências de que a intenção subjacente que permeou a concepção de tal política tenha sido a de proteger seu *status* de porta-voz único dos interesses de sua população no exterior. A atuação internacional subnacional, em tese, faria o Estado nacional temer o prejuízo de sua política externa e, no limite, o comprometimento de sua soberania. Daí a percepção da necessidade de uma política capaz de evitar dissonâncias nas atuações internacionais das esferas nacional e subnacional e coordenar - e, portanto, controlar, tutelar – tal modalidade de inserção internacional.

Em entrevista, o Conselheiro Francisco Chagas confirmou a tese de que a inserção internacional de unidades subnacionais era, neste momento, percebida pelo

Ministério das Relações Exteriores como um risco, uma ameaça em potencial. “*Nós todos fomos criados no Itamaraty com essa idéia*”.¹

A criação, à época, de uma política de Estado desenhada para coordenar e, em boa medida, controlar a atuação internacional de unidades subnacionais condiz, enfim, com o que afirma a literatura: o poder central avalia, a princípio, as atividades de unidades subnacionais no exterior como iminente perda de sua autoridade exclusiva na representação de seu território e sua população no nível internacional (KINCAID, 1990; DUCHACEK, 1990; SOLDATOS, 1990; HOCKING, 1997; WOLF, 2007; LECOURE, 2008; CORNAGO, 2009; dentre outros).

O entendimento do significado da diplomacia federativa pede, ainda, duas observações importantes pertinentes. A primeira, diz respeito ao caráter reativo da diplomacia federativa. À época da concepção, por parte do Ministério das Relações Exteriores e da Presidência da República, da diplomacia federativa, já havia registros da atuação internacional unidades subnacionais brasileiras. As primeiras iniciativas de criação de estruturas institucionais no âmbito dos governos locais brasileiros para desenvolver ações internacionais datam, como vimos, da década de 1980. Portanto, pode-se afirmar que a definição, em 1995, de uma diretriz política que garantia a inclusão da dimensão subnacional na elaboração execução da política externa brasileira tem caráter evidentemente reativo, e não propositivo e diligente – como muitas vezes afirma o discurso oficial.

A segunda observação pertinente para a compreensão da diplomacia federativa é de cunho teórico: é preciso diferenciar a *diplomacia federativa* da qual falam os Chanceleres Lampreia e Lafer daquela que aparece com frequência na fala dos que, no Brasil, se dedicam ao estudo da inserção internacional subnacional.

Não é raro encontrar autores que definem diplomacia federativa como sinônimo da ação internacional de unidades subnacionais, apresentando-a como termo equivalente a outros como paradiplomacia e *multilayered diplomacy* (BARRETO, 2005; BOGEA FILHO, 2002; RODRIGUES, 2008.). Tal definição pode ser entendida

¹ CHAGAS, Conselheiro Francisco. Entrevista. Brasília: 18 de outubro de 2009. Entrevista concedida à autora para o desenvolvimento da dissertação.

como uma variação do conceito *constituent diplomacy*, elaborado por Kincaid (1994) e oferece vantagens para a compreensão da atuação de unidades subnacionais brasileiras, em especial: *diplomacia constituinte* se refere à ação internacional de unidades políticas constituintes de um governo federal. Trata-se de uma noção importante uma vez que a *diplomacia constituinte* implica a idéia de que as unidades políticas em questão têm autonomia e, ao compor um governo federal, delegam parte de seu poder ao governo central. Não seriam, portanto, unidades subalternas, como poderia dar a entender o termo *subnacional*, mas unidades políticas de soberania compartilhada. A intenção de substituir o conceito de unidade subnacional por outro mais próximo ao conceito de Kincaid e à realidade brasileira – uma república federativa – pode ter levado muitos autores a adotar o termo *diplomacia federativa* para designar a atuação internacional de unidades subnacionais.

No entanto, a diplomacia federativa apresentada pelo Chanceler Luiz Felipe Lampreia e desenvolvida pelo Ministério das Relações Exteriores a partir de 1995 não é sinônimo da atuação internacional de unidades constituintes da federação brasileira. Trata-se de uma política de Estado cujo objetivo era promover uma maior aproximação entre a Chancelaria e as unidades subnacionais brasileiras, incluindo a dimensão federativa no processo de construção da política externa brasileira.

Por fim, a diplomacia federativa foi, como vimos, prioridade na agenda de política externa desde o início do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso como Presidente da República. Ao enumerar os grandes temas que pautaram a atuação internacional do Brasil entre 1995 e 1999, o próprio Presidente Fernando Henrique Cardoso (1999, p. 12) aponta “*o aprimoramento dos processos internos de elaboração da política externa, mediante a criação de mecanismos inovadores de diplomacia pública e de diplomacia federativa*”. Seja a diplomacia federativa uma política de Estado inovadora rumo à construção de uma diplomacia pública capaz de contemplar a dimensão subnacional na elaboração e execução da política externa brasileira; seja ela uma política reativa concebida para tutelar a atuação internacional subnacional, trata-se, sem dúvida, de um momento importante para a compreensão de como a intensificação da ação externa de unidades constituintes da federação brasileira é percebida pelo Estado nacional brasileiro.

Ao desenvolver, apresentar e implementar uma política concebida para aproximar o Ministério das Relações Exteriores dos governos locais e permitir a coordenação da atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras, o Estado nacional brasileiro deu um passo importante: trata-se de um movimento, por parte do Estado nacional, que confere legitimidade à inserção internacional de suas unidades constituintes (SALOMÓN, 2008).

Resultado de um debate que teve início em 1993, permeado pela noção de que os processos de globalização e democratização imporiam novas dinâmicas ao processo decisório da política externa brasileira, a diplomacia federativa é, enfim, o primeiro movimento relevante percebido no interior do Estado brasileiro provocado pela intensificação da atuação externa de unidades subnacionais brasileiras.

Segue a apresentações dos dois principais mecanismos institucionais que compõem a institucionalidade construída para permitir o desenvolvimento da política de Estado que recebeu o nome de diplomacia federativa: a Assessoria de Relações Federativas e os escritórios de representação regional do Ministério das Relações Exteriores.

2.3 A CRIAÇÃO DA ASSESSORIA DE RELAÇÕES FEDERATIVAS DO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Em junho de 1997, criou-se a Assessoria de Relações Federativas (ARF) do Ministério das Relações Exteriores. A criação de uma nova estrutura no âmbito do Ministério das Relações Exteriores para mediar a relação entre a Chancelaria e as unidades subnacionais brasileiras pode ser considerada a primeira iniciativa empreendida pelo Estado nacional brasileiro orientada pela diplomacia federativa, consolidando-a como política de Estado. Trata-se de um movimento percebido no interior do Estado brasileiro que se mostra relevante para a compreensão de como este acomoda na elaboração e execução de sua política externa a intensificação da atividade internacional de suas unidades constituintes.

A abertura de um canal de comunicação para possibilitar a maior aproximação entre o Itamaraty e unidades subnacionais brasileiras foi anunciada pela primeira vez em abril de 1995. À ocasião, o Ministro das Relações Exteriores Luiz Felipe Lampreia, em audiência na Câmara dos Deputados, apresentou as diretrizes da

diplomacia federativa e, ao final, anunciou a instrução recebida do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso para criação de uma nova estrutura no âmbito do Ministério das Relações Exteriores capaz de mediar a relação entre o Ministério das Relações Exteriores e os governos de unidades subnacionais brasileiras (LAMPREIA, 1995).

A iniciativa de criação da nova estrutura se concretizou apenas em junho de 1997, quando o Decreto 2.246 de 1997 criou a Assessoria de Relações Federativas do Ministério das Relações Exteriores (ARF). O órgão, ligado ao gabinete do Ministro das Relações Exteriores, pretendia fazer a interface do Ministério das Relações Exteriores com os governos dos Estados e Municípios brasileiros, com o objetivo de assessorá-los em suas iniciativas externas. A ARF, chefiada neste primeiro momento pelo Embaixador Cesário Melantonio Neto, buscava promover a interlocução entre governos subnacionais e o Estado nacional nas matérias relacionadas à política externa e era responsável pela coordenação das atividades dos Escritórios Regionais do Itamaraty.

Em 10 de junho de 1997, dias após a criação da Assessoria de Relações Federativas, o Ministro Luiz Felipe Lampreia foi ao Senado Federal falar à Comissão Especial Temporária de Políticas para o Desenvolvimento do Nordeste sobre integração regional e seu impacto na região nordeste brasileira – tal qual consta do Diário do Senado Federal². À ocasião, o Ministro Lampreia afirmou aos presentes:

“Antes de tecer algumas considerações sobre o papel que o Nordeste ocupa na agenda externa brasileira, é importante destacar a prioridade que o Itamaraty tem concedido às relações com os Estados da Federação. Justamente por ser um Ministério voltado para a ação externa, o Itamaraty deve manter os pés muito plantados no chão do Brasil, para a realidade nacional. Não pode se dar ao luxo de olhar mais para fora do que para dentro. (...) Considero absolutamente essencial que o Itamaraty tenha esse tipo de entrosamento.”

O Ministro Lampreia diz ainda:

² Mais informações sobre a reunião da Comissão Especial Temporária de Políticas para o Desenvolvimento do Nordeste da Senado Federal disponível em:
http://www.senado.gov.br/sf/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=37021

“Acabo de dar posse ao ocupante do novo cargo que foi criado. Trata-se do cargo de assessor de relações federativas, diretamente vinculado ao gabinete do Ministro, e que deverá ocupar-se dessa relação com os Estados e com os municípios também. E espero que isso faça com que o diálogo do Itamaraty com as diversas Regiões do País, em particular com o Nordeste, seja cada vez mais fluente.”

Um mês após a criação da Assessoria de Relações Federativas, o Senador Romeu Tuma (PFL-SP) foi à tribuna do Senado Federal discursar sobre a iniciativa do Ministério das Relações Exteriores. Em 2 de julho de 1997, o Senador Romeu Tuma iniciou sua fala se dirigindo aos demais senadores – tal qual consta do Diário do Senado Federal³:

“Sr^{as} e Srs. Senadores, gostaria de registrar junto a esta Casa que o Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe Lampreia, por determinação expressa do Senhor Presidente da República, determinou a criação da Assessoria de Relações Federativas, órgão diretamente ligado a seu gabinete, para fazer a interface do Ministério das Relações Exteriores com os Governos dos Estados e Municípios brasileiros, assessorando-os em suas iniciativas externas, tratativas com Governos estrangeiros, organismos multilaterais e organizações não-governamentais internacionais. (...) Promoverá, além disso, a interlocução dos estados e municípios com os escritórios regionais do Itamaraty no Brasil -- que passam a subordinar-se diretamente à nova Assessoria -- e com a rede de Embaixadas, Missões, Consulados brasileiros no exterior.”

Sobre a função que exerceria a nova estrutura criada no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, o Senador Romeu Tuma afirmou:

“Além de suas tarefas como instância de coordenação política, dentro e fora do Itamaraty, a Assessoria de Relações Federativas terá papel significativo na difusão de informações sobre temas internacionais relevantes para estados e municípios, promovendo conferências e seminários dirigidos a governadores, planejadores, assessores interais, empresários e quadros técnicos locais”.

O Senador Romeu Tuma, por fim, encerrou seu discurso de 2 de julho de 1997 anunciando uma das primeiras iniciativas da recém-criada Assessoria de Relações Federativas: um seminário sobre diplomacia federativa.

³ Mais informações sobre o discurso do Senador Romeu Tuma no Senado Federal em: SENADO FEDERAL. Diário do Senado Federal de 3 de julho de 1997, p. 12962.

“Entre a última semana de agosto e a primeira quinzena de setembro, a Assessoria de Relações Federativas estará promovendo um primeiro grande seminário sobre o tema da Diplomacia Federativa. A idéia é reunir um grupo representativo de governadores, prefeitos e assessores de governos locais, além de, eventualmente, associações e federações empresariais, com representantes do Itamaraty, em torno de uma agenda flexível que incluirá três módulos: I -- Apresentação da Assessoria de Relações Federativas e de suas propostas de trabalho; II -- A experiência de Estados e Municípios da área internacional: iniciativas exitosas, propostas, demandas que possam ser atendidas pelo Ministério das Relações Exteriores. III -- Painéis temáticos sobre atos internacionais e preparação e tramitação de projetos de cooperação internacional. Governadores e prefeitos que acumulam grande experiência de atuação internacional serão convidados a participar da abertura do seminário e a proferir alocução sobre suas iniciativas concretas na área. Um dos elementos mais relevantes do seminário de apresentação é o fato de que sua realização permitirá melhor aquilatar as expectativas e demandas de Estados e Municípios com relação ao Ministério das Relações Exteriores, balizando, de certo modo o futuro trabalho da Assessoria de Relações Federativas.”

O discurso do Senador Romeu Tuma permite uma série de observações relevantes sobre a Assessoria de Relações Federativas e sua contribuição para a compreensão de como o Estado nacional brasileiro percebe a inserção internacional de suas unidades constituintes. Em primeiro lugar, cabe apontar que o Senador articula, no início de seu discurso, uma idéia importante: a do protagonismo do Presidente Fernando Henrique Cardoso no processo de concepção da diplomacia federativa e da criação da Assessoria de Relações Federativas do Ministério das Relações Exteriores. O Senador afirma que a ARF foi criada por *determinação expressa* do Presidente da República. Tamanho envolvimento com o tema, como vimos, pode ser explicado pelo fato de o Presidente Fernando Henrique Cardoso ter chefiado a Chancelaria brasileira no início dos anos 1990, período em que debates a respeito dos novos desafios que se colocavam para a política externa brasileira mobilizaram o Ministério das Relações Exteriores. Dentre os desafios debatidos estava o de repensar a relação interno-externo e encontrar um lugar para a dimensão subnacional no processo decisório da política externa.

Outra observação importante que pode ser apreendida do discurso do Senador Romeu Tuma diz respeito aos escritórios de representação regional do Itamaraty: em seu discurso, o Senador afirma que estas estruturas seriam subordinadas à Assessoria

de Relações Federativas e serviriam de instrumento para a articulação da diplomacia federativa.

Por fim, o discurso do Senador Tuma deixa claro o vínculo entre a Assessoria de Relações Federativas e a diplomacia federativa ao anunciar a realização, por parte da Assessoria, de um seminário cujo objetivo seria a discussão de tal política. O Senador, neste trecho de seu discurso, oferece ainda informações importantes sobre o projeto da Assessoria de Relações Federativas e a dinâmica que deveria permear a diplomacia federativa. Ao apresentar, em termos gerais, a programação do seminário sobre diplomacia federativa que seria realizado pela ARF, o Senador Tuma afirma que a intenção seria reunir um grupo representativo de governadores, prefeitos e assessores de governos locais para, em um primeiro momento, apresentar a Assessoria de Relações Federativas e suas propostas de trabalho. No momento seguinte, a experiência internacional de unidades subnacionais brasileiras seria trabalhada: seriam apresentadas iniciativas exitosas, propostas e demandas a serem atendidas pelo Ministério das Relações Exteriores. Por fim, seriam realizados painéis temáticos sobre atos internacionais e a preparação e tramitação de projetos de cooperação internacional. O seminário, afirma o Senador, seria uma oportunidade para equacionar expectativas e demandas dos governos subnacionais brasileiros com relação ao Ministério das Relações Exteriores.

Duas preocupações presentes no programa do seminário apresentado pelo Senador Tuma são relevantes para a compreensão dos objetivos da diplomacia federativa: a preocupação em escutar representantes de unidades subnacionais a fim de conhecer demandas e expectativas desses com relação ao Ministério de Relações Exteriores; e a preocupação em qualificar tais representantes para uma atuação internacional mais eficiente e exitosa. Está, portanto, clara a percepção de que a diplomacia federativa deveria ser desenvolvida com base em uma relação de mão dupla entre Ministério das Relações Exteriores e unidades subnacionais. Percebe-se com clareza a intenção de falar e ouvir; oferecer e assimilar informações. Por fim, o Ministério das Relações Exteriores, ao implementar a diplomacia federativa, pretendia, de um lado, qualificar a atuação internacional subnacional brasileira e conferir-lhe maior eficiência e, de outro, aprimorar sua própria atuação beneficiando-se do relacionamento mais próximo com a dimensão subnacional.

No entanto, embora a diplomacia federativa e a Assessoria criada para desenvolvê-la pareçam, no discurso do Senador Tuma, a materialização da intenção de aproximar o Ministério das Relações Exteriores e as unidades subnacionais brasileiras construindo uma relação de mão dupla, de troca, não se pode esquecer que a diplomacia federativa foi desenhada para ser essencialmente um mecanismo de coordenação, de controle (LAFER, 1994; ABREU, 1997; BOGÉA, 2001).

Esta percepção está presente em artigo de 1998 do Embaixador Sebastião do Rego Barros, então Secretário-Geral das Relações Exteriores. Ao fazer um balanço da política externa brasileira desenvolvida durante o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, o Embaixador afirma:

*“O MRE mantém coordenação constante com uma série de órgãos estatais e coopera com interlocutores diversos, tanto em nível federal como estadual e municipal. (...) Uma das vertentes de crescente importância de nossas relações internacionais é a dos interesses externos de estados e municípios. Em quadro de valorização dos investimentos diretos de empresas transnacionais e de aumento do peso do comércio exterior na economia, os governos estaduais e municipais passaram a desenvolver contatos internacionais mais frequentes e a demandar maior apoio do MRE. Para fazer frente a esta necessidade, o Itamaraty criou em 1997 uma unidade, a Assessoria de Relações Federativas, voltada exclusivamente para o relacionamento com estados e municípios. O objetivo, que vem sendo plenamente alcançado nestes dois primeiros anos de funcionamento, é aprimorar o diálogo com as unidades da Federação a fim de que seus interesses de âmbito internacional sejam mais bem atendidos, em **perfeita consonância com a política externa do País.**” (REGO BARROS, 1998, pp. 21-22, grifo nosso)*

O Embaixador Rego Barros (1998) afirma que o objetivo da Assessoria de Relações Federativas do Ministério das Relações Exteriores era ser um canal de interlocução entre o MRE e os governos subnacionais brasileiros para que os interesses subnacionais de âmbito internacional fossem atendidos em consonância com a política externa do País. Fica clara, em tal afirmação, a preocupação com a possibilidade de que a atuação internacional de unidades subnacionais fugisse ao controle do poder central e oferecesse risco à política externa nacional. Há, por parte do Ministério das Relações Exteriores, a percepção de que a inserção internacional subnacional representa ameaça à política externa por ele desenvolvida e, no limite, à estabilidade interna e externa.

Tal percepção é definida com competência por Lecours (2008):

“Paradiplomacy is an activity that typically falls in a legal and constitutional grey zone because constitutions almost always give exclusive powers over foreign affairs to the state. In addition, state officials are likely to view with some suspicion regions (and municipalities) developing relationships with governments abroad. Part of this suspicion simply comes from the belief that everything international should be handled by the state as opposed to sub-state governments. A more pragmatic concern is that paradiplomacy will undermine the international coherence of the country or, in other words, that the country will no longer speak with one voice on the international stage. Most cases of paradiplomacy in Western countries encounter this type of issue.” (LECOURS, 2008, p. 6)

Diante de tal percepção, se fez necessário um instrumento de coordenação capaz de garantir ao Ministério das Relações Exteriores a capacidade de controlar a atuação internacional de unidades subnacionais para que esta não se dê em dissonância com a política externa do Estado nacional brasileiro. *“To minimize potential issues of incoherence in foreign policy, Western crafted channels and mechanisms of intergovernmental consultation and coordination”* (LECOURS, 2008, p.7).

As palavras do Embaixador Rego Barros confirmam, por fim, que a diplomacia federativa e a Assessoria de Relações Federativas seriam instrumentos de coordenação e controle das atividades das unidades subnacionais brasileiras no exterior.

Em artigo publicado pelo Ministro Hélio Vitor Ramos Filho em 2002 - quando este ocupava o cargo de chefe da ARF - a Assessoria de Relações Federativas é descrita como um mecanismo cuja missão é assessorar estados e municípios brasileiros em suas iniciativas externas *“tratativas com Governos estrangeiros, organismos internacionais e organizações não governamentais”* (RAMOS FILHO, 2002, p. 1). Ainda sobre o objetivo da ARF, Ramos Filho (2002, p. 1) afirma: *“A Assessoria tem por objetivo sistematizar os contatos entre Governos estaduais e municipais e o Itamaraty, até então dispersos em várias áreas substantivas da Secretaria de Estado.”*

O artigo de Ramos Filho (2002) ressalta que a articulação de uma mesma estratégia global capaz de compreender as oportunidades para a União, estados e

municípios teria maior probabilidade de sucesso do que uma atuação internacional fragmentada em iniciativas isoladas. Tais argumentos servem de alicerce para a defesa que Ramos Filho faz da importância da ARF, definida pelo Ministro como uma instância de coordenação, um “*órgão de apoio, incentivo e orientação aos poderes municipais e estaduais*”.

O mesmo termo – orientação – é empregado por Bogéa (2001), que também integrou a equipe da ARF:

*“Em suma, com a criação da Assessoria de Relações Federativas, os poderes públicos estaduais e municipais e toda uma gama de atores não-convencionais da sociedade brasileira passaram a contar com uma interlocução direta e específica, destinada a **orientar** sua ação e presença internacionais.”* (BOGÉA, p. 48, grifo nosso)

Ao definir a Assessoria de Relações Federativas como um órgão de orientação aos poderes municipais, Ramos Filho (2002) e Bogéa (2001) corroboram a idéia de que a ARF foi criada para pautar, coordenar e, quando necessário, controlar a atividade internacional de unidades subnacionais brasileiras.

A Assessoria de Relações Federativas do Ministério das Relações Exteriores deve, enfim, ser entendida com uma instância de coordenação, ou orientação, da atuação internacional de unidades subnacionais, responsável, no limite, pelo controle desta modalidade de inserção internacional. Era necessário o desenvolvimento de estruturas responsáveis pelo controle das ações externas das unidades constituintes do Estado brasileiro e a Assessoria de Relações Federativas pode ser entendida como o mecanismo criado para garantir ao Ministério das Relações Exteriores o exercício deste controle.

Uma última ressalva é relevante para a compreensão da criação da ARF como um movimento importante do Estado brasileiro no sentido acomodar na elaboração e execução de sua política externa a intensificação da atividade internacional de suas unidades constituintes: trata-se de um movimento reativo e tardio. Vimos que as primeiras iniciativas de criação de estruturas institucionais no âmbito dos governos locais brasileiros para desenvolver ações internacionais datam da década de 1980. Vimos também que a definição, em 1995, de uma diretriz política que garantia a

inclusão da dimensão subnacional na elaboração execução da política externa brasileira tem caráter evidentemente reativo, e não propositivo e diligente – como muitas vezes afirma o discurso oficial. A criação, apenas em 1997, de uma estrutura no âmbito do Ministério das Relações Exteriores destinada ao desenvolvimento desta política é, enfim, não apenas um movimento reativo, mas tardio (SOMBRA SARAIVA, 2006).

2.4 A ABERTURA DOS ESCRITÓRIOS DE REPRESENTAÇÃO REGIONAL DO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

2.4.1 Antecedentes, contexto e competências

A abertura, a partir de 1997, de escritórios de representação regional do Ministério das Relações Exteriores em diversas capitais brasileiras constitui um movimento importante percebido no interior do Estado brasileiro que permite avançar na compreensão de como este percebia, à época, a atuação internacional de suas unidades constituintes.

A primeira menção à intenção de criar unidades descentralizadas responsáveis por representar a Chancelaria brasileira nas várias regiões do país está presente, como vimos, no documento de 1993 do Ministério das Relações Exteriores intitulado *Reflexões sobre a Política Externa Brasileira*, produto de discussões internas e seminários organizados pelo Itamaraty – anteriormente apresentado.

Consta do documento de 1993 a intenção de abrir espaços de representação do Ministério das Relações Exteriores nos estados brasileiros. Contudo, o debate transcrito ao final deste documento entre os Embaixadores Carlos Moreira Garcia e Paulo Nogueira Batista comprova que esta não era uma proposta consensual: como vimos, o debate entre os Embaixadores demonstra que, embora fosse compartilhada a percepção de que era necessário que a dimensão subnacional fosse levada em consideração no processo decisório da política externa brasileira, não havia consenso no que diz respeito da necessidade de se tomar medidas para lidar com a atuação internacional subnacional, tais como a abertura de representações do Ministério das Relações Exteriores nos estados. Defendiam esta proposta os que compreendiam a inserção internacional subnacional como um fenômeno estrutural, parte integrante de um conjunto de processos cujo resultado seria a necessidade do estabelecimento de

novas dinâmicas entre o Estado nacional e suas unidades constituintes. Opunham-se os que entendiam este tipo de atuação como um fenômeno conjuntural e, portanto, transitório.

O início do primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, contudo, consolidou a vitória daqueles que acreditavam que a atuação internacional de unidades subnacionais não se tratava de um fenômeno conjuntural ou transitório e defendiam a necessidade de se criar uma política de Estado para lidar com a intensificação desse processo.

A princípio, esta política é apresentada ainda em forma incipiente em janeiro de 1995, no discurso de posse do Ministro das Relações Exteriores Luiz Felipe Lampraia. Neste discurso, o Chanceler brasileiro fala em *capilaridade*: uma noção importante que implica a expansão e aprofundamento da presença da Chancelaria brasileira junto aos governos locais. Trata-se de um conceito relevante que norteou tanto a criação da Assessoria de Relações Federativas do Ministério das Relações Exteriores, quanto a abertura de escritórios de representação regional do MRE em diversas cidades brasileiras.

A abertura, a partir de 1997, de Escritórios Regionais do MRE pode ser compreendida, portanto, como um movimento importante do Estado brasileiro no que diz respeito à resposta à intensificação da atuação internacional de suas unidades constituintes. Trata-se de mais uma iniciativa do Ministério das Relações Exteriores tendo em vista a diminuição das distâncias entre o Estado nacional e as unidades subnacionais formulada à luz do conceito de diplomacia federativa (RODRIGUES, 2004; PEREIRA, 2005).

Enfim, os escritórios de representação regional do MRE são, tal qual a Assessoria de Relações Federativas à qual eram subordinados, instrumentos construídos para viabilizar o desenvolvimento da diplomacia federativa - a política de Estado concebida no início dos anos 1990 pelo Estado brasileiro para permitir uma maior aproximação entre o Ministério das Relações Exteriores e as unidades subnacionais brasileiras, bem como a coordenação da atuação internacional de tais unidades.

Portanto, inseridas no contexto da diplomacia federativa e inauguradas na gestão do Chanceler Luiz Felipe Lampreia, as representações regionais do Ministério das Relações Exteriores foram constituídas para coordenar e apoiar ações da chancelaria brasileira junto às unidades subnacionais. Instalada em diversas capitais estaduais brasileiras, a rede de escritórios regionais, cujas atividades eram inicialmente coordenadas pela Assessoria de Relações Federativas, foi concebida para promover a aproximação entre governos locais e o poder central, permitindo uma maior interlocução a respeito das estratégias de inserção internacional empreendidas.

No momento da criação da Assessoria de Relações Federativas do Ministério das Relações Exteriores, em 1997, já existiam os escritórios de representação do MRE no estado do Rio de Janeiro, no Rio Grande do Sul e em Pernambuco, este último responsável pela região nordeste. No entanto, só a partir de 1997, com a criação dos escritórios de representação do MRE em São Paulo e Manaus a abertura de escritórios de representação regional se tornou uma política sistemática vinculada à diplomacia federativa.

Em entrevista à revista *Federations*, realizada em 2001, o Embaixador Cesário Melantonio Neto, primeiro chefe da Assessoria de Relações Federativas do Ministério de Relações Exteriores definiu da seguinte maneira a motivação do Estado brasileiro no momento da criação de escritórios de representação regional do MRE e cidades brasileiras:

“I think it came from globalization, because with globalization the constituent units of the federation have a tendency—and it’s perfectly natural—to develop more contacts abroad. And it’s very important for a Minister of Foreign Affairs to know at least a little bit about the priorities of the country’s regions. In such a big country it’s impossible to know everything. We have almost 6,000 cities and 27 states, but at least we should know of the most important actions abroad of the constituent units of our federation. Otherwise, since we are in the middle of the country in Brasilia—a kind of no-man’s land lost in the middle of a big country—we could easily lose contact with the main regions of the country. We have ten big cities with more than one million inhabitants and a number of big states. The Foreign Ministry has to be sensitive to their concerns.” (MELANTONIO NETO, 2001, p.1)

Criada em junho de 1997, como vimos, a Assessoria de Relações Federativas era responsável pela realização da interface do Itamaraty com os estados e municípios

brasileiros e coordenar a inserção internacional das unidades subnacionais brasileiras. Os escritórios regionais, por sua vez, operavam como instâncias descentralizadas do Itamaraty, subordinados à ARF, para a implementação de iniciativas do interesse de estados e municípios em sua área de influência.

Cada escritório de representação regional tinha, desde a sua criação, competências próprias, específicas, estabelecidas pelo Regimento Interno da Secretaria de Estados das Relações Exteriores. Tais competências eram estabelecidas de acordo com a região em que cada escritório encontrava-se instalado e suas demandas. No entanto, ainda que a localização de cada escritório determinasse sua vocação, todos os escritórios de representação regional do MRE operavam, coordenados pela Assessoria de Relações Federativas, como instrumentos para o desenvolvimento da diplomacia federativa.

Em entrevista, o Ministro Paulo Bozzi, atual chefe do escritório de representação do MRE em São Paulo (ERESP), confirmou que as competências de cada representação regional do Ministério das Relações Exteriores têm competências distintas: *“cada escritório, de uma forma geral, dependendo do local onde ele está sediado, ele vai ter um determinado tipo de ação, mas na verdade eles são estruturados de uma forma mais ou menos uniforme”*.⁴ Sobre as funções comuns dos escritórios de representação regional do MRE, o Ministro Bozzi afirmou que todas as representações regionais são como um *“braço avançado do Itamarati dentro desse enorme país que é o nosso”*.⁵

Ainda a respeito das competências dos escritórios de representação regional do MRE, o Ministro Bozzi definiu tais estruturas como estruturas híbridas que se assemelhariam a ornitorrincos, uma vez que devem ser o braço subnacional de uma instituição voltada para o internacional: *“(...) nós pertencemos, organicamente, a uma instituição, a uma entidade do governo federal que está voltada pra fora, Ministério*

⁴ BOZZI, Ministro Paulo. Entrevista. São Paulo: 11 de novembro de 2009. Entrevista concedida à autora para o desenvolvimento da dissertação.

⁵ BOZZI, Ministro Paulo. Entrevista. São Paulo: 11 de novembro de 2009. Entrevista concedida à autora para o desenvolvimento da dissertação.

das Relações Exteriores mas o escritório está sediado em uma unidade da federação.”⁶

Por fim, cabe uma última observação sobre as competências dos escritórios de representação regional do Ministério das Relações Exteriores no que diz respeito à coordenação da atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras. Mais uma vez, tal qual no momento da criação da Assessoria de Relações Federativas, percebe-se no desenho da rede de escritórios de representação regional do Ministério das Relações Exteriores a intenção de coordenar – e, quando necessário, controlar – a atuação internacional de unidades subnacionais, intensificando a presença do Estado junto aos governos locais e possibilitando uma maior capilaridade nacional à chancelaria brasileira (BOGÉA, 2001).

Em entrevista à revista *Federations*, citada acima, o Embaixador Melantonio Neto foi questionado sobre a abertura dos escritórios de representação regional do MRE e se estas unidades descentralizadas da Chancelaria brasileira seriam parte de um programa desenvolvido para limitar e definir as atividades de unidades subnacionais brasileiras no exterior e, com isso, garantir a estabilidade da política externa nacional. Em resposta, o Embaixador Melantonio Neto negou que houvesse a intenção, por parte do Ministério das Relações Exteriores, de limitar a inserção internacional de unidades subnacionais brasileiras:

“I would say that our posture, our approach toward the union of the federation since the beginning, is that we are not working on a basis of control and supervision. It wouldn't work this way. We work on the basis of cooperation. They know very well that it's not possible for a constituent unit of a federation to develop an independent foreign policy. And they know very well on the other side that our network abroad of around 150 posts is a very large one and very useful for them. So we say that it's more a matter of participation and cooperation, of information among the orders of the federation, than control. Control wouldn't work in a federation because governors, being elected, are very strong political personalities in any federation and they wouldn't accept such control.” (MELANTONIO NETO, 2001, p.2)

No entanto, ainda que não houvesse, por parte do Ministério das Relações Exteriores, a intenção declarada e explícita de controlar a atuação internacional de

⁶ BOZZI, Ministro Paulo. Entrevista. São Paulo: 11 de novembro de 2009. Entrevista concedida à autora para o desenvolvimento da dissertação.

unidades subnacionais brasileiras por meio da abertura de escritórios de representação regional do Itamaraty em cidades brasileiras, não se pode esquecer que tais representações regionais foram criadas para operar como instrumentos da diplomacia federativa, política de Estado concebida para ser essencialmente um mecanismo de coordenação e, se necessário, de controle (LAFER, 1994; ABREU, 1997; REGO FILHO, 1998; BOGÉA, 2001).

2.4.2 Atualidade: desarticulação

Atualmente, existem oito escritórios de representação do Ministério das Relações Exteriores: Rio de Janeiro (ERERIO); Rio Grande do Sul (ERESUL); Santa Catarina (ERESC); Minas Gerais (EREMINAS); Pernambuco (ERENE, responsável pela região nordeste); São Paulo (ERESP); Paraná (EREPAR); e Amazonas (ERENOR, responsável pela região norte).

As atuais competências dos escritórios de representação regional do Ministério das Relações Exteriores foram definidas pela Portaria 212, de 30 de abril de 2008, que instituiu o Regimento Interno da Secretaria de Estado de Relações Exteriores vigente. Ao tratar das incumbências das unidades descentralizadas da Chancelaria brasileira, a portaria define:

“Art. 246: Compete aos Escritórios de Representação: I - Coordenar e apoiar, junto às autoridades estaduais e municipais, assim como às federais sediadas em suas respectivas áreas de jurisdição e aos segmentos locais acadêmicos, culturais, empresariais e outros, as ações desenvolvidas pelo Ministério; II - Apoiar as iniciativas da comunidade no plano externo, sempre que compatíveis com o marco regulatório nacional e as diretrizes de política externa do Governo em curso; III - Expor, sempre que solicitados, a rationale da linha de política externa do Governo em curso; e IV - Centrar sua atuação na eficiente gestão de demandas oriundas da comunidade, como eixo das relações federativas no campo externo, bem como coordenar e implementar, junto ao Ministério e em coordenação com este, junto a entidades públicas e privadas do exterior, as ações destinadas a favorecer o desenvolvimento de sua área de jurisdição.”

O Regimento Interno da Secretaria de Estado de Relações Exteriores determina, ainda, as competências de cada escritório de representação, definidas de acordo com a região na qual o escritório está sediado, suas demandas e vocações.

Diferente do projeto inicial que orientou a abertura sistemática de representações regionais do Ministério de Relações Exteriores, atualmente os escritórios de representação regional do MRE não são mais subordinados à estrutura responsável pelo diálogo do Ministério das Relações Exteriores com as unidades subnacionais brasileiras.

Em entrevista, o Ministro Paulo Bozzi⁷, atual chefe do escritório de representação regional do MRE em São Paulo, afirmou que as representações regionais do MRE funcionam, hoje, como um ouvido da Chancelaria brasileira, uma estrutura cujo objetivo é recolher demandas e levá-las à Brasília para que sejam analisadas pelo Ministério das Relações Exteriores e respondidas pelas divisões competentes.

O Conselheiro Carlos Eduardo Guedes, que integra a equipe da Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares do Ministério das Relações Exteriores (AFEPA), órgão que executa desde 2003 as atividades anteriormente executadas pela Assessoria de Relações Federativas, confirmou em entrevista⁸ que as representações regionais do MRE não são mais subordinadas ao órgão responsável pela dimensão federativa e subnacional da política externa brasileira. Ao ser perguntado sobre o papel desempenhado pelos escritórios de representação regional do MRE no diálogo coordenado pela AFEPA entre o Ministério das Relações Exteriores e as unidades subnacionais brasileiras, o Conselheiro Guedes afirmou que as representações regionais do MRE não desempenham papel relevante nesse sentido.

O organograma – apresentado na Figura I, abaixo - que corresponde à atual estrutura do Ministério das Relações Exteriores, tal qual definido no Anexo II do Decreto 5.979 de 6 de dezembro de 2006, corrobora a afirmação de que os escritórios de representação regional do Ministério das Relações Exteriores não estão ligados à Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares.

Em conclusão, é importante ressaltar que o fato dos escritórios de representação regional do MRE não estarem mais subordinados à estrutura responsável por

⁷ BOZZI, Ministro Paulo. Entrevista. São Paulo: 11 de novembro de 2009. Entrevista concedida à autora para o desenvolvimento da dissertação.

⁸ GUEDES, Conselheiro Carlos Eduardo. Entrevista. Brasília: 23 de outubro de 2009. Entrevista concedida à autora para o desenvolvimento da dissertação.

Vimos que as representações regionais do MRE e a Assessoria de Relações Federativas, à qual tais representações eram subordinadas, foram concebidas para possibilitar o desenvolvimento da diplomacia federativa – uma política de Estado cujo objetivo era aproximar o Ministério das Relações Exteriores e as unidades subnacionais brasileiras e coordenar a atuação internacional de tais unidades. Atualmente, ainda existe, no âmbito do MRE, um órgão responsável pelo diálogo entre o Itamaraty e as unidades subnacionais brasileiras. No entanto, este não é mais responsável pela coordenação dos escritórios de representação regional da Chancelaria brasileira. Portanto, pode-se concluir que a institucionalidade constituída para viabilizar o desenvolvimento da diplomacia federativa foi desarticulada.

O Ministro Paulo Bozzi¹⁰, ao afirmar que os escritórios de representação regional do MRE são hoje o ouvido da Chancelaria brasileira nas regiões em que estão sediados, confirma que tais estruturas não desempenham hoje o papel que lhes foi concedido em 1997. Não há uma agenda propositiva, e as representações regionais do MRE trabalham, atualmente, por demanda. Não há, também, uma ação articulada e coordenada com o órgão responsável pela dimensão federativa da política externa brasileira.

Pode-se, por fim, afirmar que os escritórios de representação regional do MRE não têm a relevância que tinham em seu projeto inicial, quando eram entendidos como instrumentos importantes para o desenvolvimento da diplomacia federativa. Este movimento corresponde à desarticulação da diplomacia federativa enquanto política de Estado, bem como da institucionalidade construída para desenvolvê-la. Tal esforço de desarticulação, veremos adiante, compõe um processo que culmina em um novo entendimento, por parte do Estado brasileiro e, em especial, do Ministério das Relações Exteriores do que representa a inserção internacional subnacional.

2.5 A CRIAÇÃO DA ASSESSORIA ESPECIAL DE ASSUNTOS FEDERATIVOS E PARLAMENTARES

Uma mudança na composição ministerial do governo Fernando Henrique Cardoso, em janeiro de 2001, resultou na mudança da composição dos quadros da

¹⁰ BOZZI, Ministro Paulo. Entrevista. São Paulo: 11 de novembro de 2009. Entrevista concedida à autora para o desenvolvimento da dissertação.

Assessoria de Relações Federativas. O contexto político interno e externo, bem como o novo perfil dos quadros que compunham o órgão, determinou uma inflexão relativa na intensidade e escopo das atividades da ARF (RODRIGUES, 2004; PEREIRA, 2005).

Em 2003, tomou posse um novo governo e, em meio às tentativas de articulação federativa empreendidas pela gestão Luiz Inácio Lula da Silva, uma reforma estrutural do Ministério das Relações Exteriores fundiu, em junho de 2003, a Assessoria de Relações Federativas (ARF) e a Assessoria de Assuntos Parlamentares, dando origem a uma nova instância de diálogo com a esfera subnacional: a Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA). À AFEPA caberia promover a articulação entre o Ministério das Relações Exteriores e o Congresso Nacional, bem como incentivar a articulação entre o MRE e os poderes subnacionais, assessorando-os em suas iniciativas externas.

Novas reformas estruturais do MRE se deram em seguida, a primeira implementada ainda em 2004, mas mantiveram-se as funções da AFEPA atribuídas pelo Decreto 4.759, de junho de 2003:

“À Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares compete: I - promover a articulação entre o Ministério e o Congresso Nacional e providenciar o atendimento às consultas e aos requerimentos formulados; II - promover a articulação entre o Ministério e os Governos estaduais e municipais, e as Assembléias estaduais e municipais, com o objetivo de assessorá-los em suas iniciativas externas e providenciar o atendimento às consultas formuladas; e III - realizar outras atividades determinadas pelo Ministro de Estado”.

Atribuições idênticas às estabelecidas pelo Decreto de junho de 2003 constam como competências da AFEPA no Regimento Interno da Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores, instituído pela Portaria 212, de 30 de abril de 2008.

É importante observar que a AFEPA apenas assessora as unidades subnacionais brasileiras em sua atuação no exterior quando tal atuação não toma forma de arranjos de cooperação. Para assuntos referentes à cooperação internacional, técnica ou descentralizada, os órgãos competentes para atuar junto às unidades subnacionais, como veremos, são a Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República

e a Agência Brasileira de Cooperação. A cooperação descentralizada é competência da Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República. A cooperação técnica, por sua vez, é responsabilidade da Agência Brasileira de Cooperação.

Em boa medida, a AFEPA tem as mesmas competências antes atribuídas à Assessoria de Relações Federativas do Ministério das Relações Exteriores, primeira estrutura criada no âmbito do MRE para cuidar do diálogo entre a Chancelaria brasileira e as unidades subnacionais brasileiras. Não é correto afirmar, portanto, que a dissolução da ARF e a criação da AFEPA representa, em si, um novo momento na relação do Estado brasileiro e sua Chancelaria com as unidades subnacionais brasileiras no que diz respeito à atuação internacional subnacional. A reestruturação do órgão responsável pela dimensão federativa da política externa brasileira se deu em função das reformas estruturais pelas quais todo o Ministério das Relações Exteriores foi submetido. Tratou-se de um movimento de caráter essencialmente administrativo cujo objetivo era dinamizar a estrutura da Chancelaria brasileira.

Em entrevista, o Conselheiro Carlos Eduardo Guedes¹¹, que integra a equipe da AFEPA, o Conselheiro Francisco Chagas¹², que ocupou o posto de adido federativo na Embaixada do Brasil em Buenos Aires e o diplomata Flávio Goldman¹³, atualmente Secretário Adjunto da Secretaria Municipal de Relações Internacionais de São Paulo, confirmaram que a criação da AFEPA se deu por motivos administrativos e não em função de uma nova política de Estado para lidar com a intensificação da inserção internacional subnacional brasileira. A esse respeito, o Conselheiro Guedes afirmou: *“Foi momento de enxugamento de estrutura”*.

No entanto, ainda que a criação da AFEPA corresponda, oficialmente, a uma medida administrativa, é possível concluir que um novo contexto político define este movimento. A fusão da Assessoria de Relações Federativas e da Assessoria de Assuntos Parlamentares – duas instâncias com vocações muito distintas, dedicadas ao diálogo com setores diferentes – indica que ambos os temas, o diálogo federativo e o

¹¹ GUEDES, Conselheiro Carlos Eduardo. Entrevista. Brasília: 23 de outubro de 2009. Entrevista concedida à autora para o desenvolvimento da dissertação.

¹² CHAGAS, Conselheiro Francisco. Entrevista. Brasília: 18 de outubro de 2009. Entrevista concedida à autora para o desenvolvimento da dissertação.

¹³ GOLDMAN, Flávio. Entrevista. São Paulo: 3 de dezembro de 2009. Entrevista concedida à autora para o desenvolvimento da dissertação.

diálogo com o parlamento, perderam prestígio na agenda do Ministério das Relações Exteriores.

Quanto à relação com as unidades subnacionais brasileiras, percebe-se que a nova assessoria, uma vez que conta com uma equipe pequena que tem de administrar, também, o diálogo com o parlamento brasileiro, tem atuação tímida junto aos governos locais. A esse respeito, Nelson Bessa Maia, Secretário de Relações Internacionais do Governo do Estado do Ceará de 1995 a 2006, afirmou:

“(...) a inclusão de assuntos parlamentares nas atribuições dessa assessoria parece ter contribuído para a perda de importância de seu foco nas relações federativas, uma vez que o atendimento às consultas e aos requerimentos formulados pelos parlamentares e acompanhamento do andamento dos atos internacionais em tramitação no Congresso Nacional absorvem quase inteiramente os poucos recursos materiais e humanos até então alocados para atender aos governos estaduais e municipais.” (BESSA MAIA, 2009, p. 5)

O Embaixador Marco Antônio Diniz Brandão (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2006, p. 139), ex-chefe da AFEPA, fez avaliação semelhante à ocasião do I Encontro de Negociações Internacionais: Os Estados e os Municípios do Brasil, promovido pela AFEPA e pela Fundação Alexandre Gusmão em 2006: *“A AFEPA tem só uma pessoa tratando de assuntos federativos e acredito que é muito pouco. Eu tenho na minha cabeça que, talvez, a solução a que se possa chegar seria a recriação - porque já houve - de uma assessoria separada para assuntos federativos”*.

A perda de prestígio do tema da inserção internacional subnacional que resultou na criação da AFEPA permite uma observação relevante: uma nova percepção do Estado brasileiro a respeito da atuação internacional de suas unidades constituintes define este momento e orienta a atuação da nova assessoria. A atuação discreta e de baixo perfil da AFEPA corresponde ao entendimento de que a atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras não ameaça a eficiência da política externa brasileira. Uma vez que tal modalidade de atuação não oferece riscos, não haveria necessidade de controle ou constrangimento. A nova percepção diferencia a atuação da nova assessoria daquela desenvolvida pela Assessoria de Relações Federativas, que a precedeu.

Indícios importantes corroboram a tese de que a AFEPA desempenha papel diferente daquele desempenhado anteriormente pela ARF. Em vez de operar como um mecanismo de coordenação e controle, a AFEPA atua como um instrumento que permite ao Ministério das Relações Exteriores acompanhar e, eventualmente, assessorar a atuação de unidades subnacionais no exterior, bem como manter tais unidades informadas a respeito das linhas gerais e diretrizes da política externa brasileira.

O fato de a AFEPA, para realização das atividades definidas acima, não contar com o auxílio da rede de escritórios de representação regional do Ministério das Relações Exteriores, antes coordenada pela Assessoria de Relações Federativas, é um desses indícios. Este fato, tal qual apresentado anteriormente, indica que a institucionalidade construída para o desenvolvimento da diplomacia federativa nos anos 1990 foi desarticulada durante o primeiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, dando lugar a novas políticas de interação com as unidades subnacionais no que tange à política externa brasileira.

Outro indício importante que possibilita concluir que a AFEPA desempenha papel diferente daquele desempenhado pela ARF está relacionado à dinâmica de atuação de cada estrutura: a AFEPA opera por demanda, ao passo que a ARF tinha, ao menos em seu projeto inicial, a intenção ambiciosa de ter uma agenda propositiva que compreendesse um diálogo próximo com as unidades subnacionais, a troca de experiências, bem como programas para qualificar tais unidades para uma atuação internacional mais eficiente.

Tal qual os escritórios de representação regional do Ministério das Relações Exteriores que, como vimos, atuam atualmente por demanda, a AFEPA atua apenas quando solicitada pelas unidades subnacionais brasileiras e sua atuação se restringe em boa medida a assessorar e acompanhar a atuação internacional de tais unidades. Confirma-se, assim, a desarticulação da diplomacia federativa e da institucionalidade construída para desenvolvê-la.

O fato de a AFEPA operar por demanda e não ter uma agenda propositiva permite ainda outra observação importante: trata-se de uma dinâmica de atuação que denota pouca preocupação com a coordenação ou o controle da atuação internacional

de unidades subnacionais brasileiras. Isso se deve à uma importante alteração na percepção do Estado brasileiro e do Ministério das Relações Exteriores da intensificação da inserção internacional subnacional: a percepção de que tal processo representava ameaça à eficiência da política externa nacional e, no limite, à estabilidade interna e externa parece dar lugar, gradativamente, à percepção de que a atuação internacional de unidades subnacionais não oferece risco à política externa ou à soberania nacional.

Tal percepção teria respaldo na observação de que as unidades subnacionais, com frequência, estabelecem como objeto de suas iniciativas internacionais questões de *low politics* - temas que não interferem na estratégia internacional do governo central, não se opõem às opções econômicas do Estado e não tocam em questões sensíveis do ponto de vista da segurança nacional. (SOLDATOS 1990; KINCAID; 1990; KEATING, 2000; VIGEVANI, 2006; dentre outros.)

Lecours (2008) resume a relevância dos objetos e escopo da atuação internacional de unidades internacionais na determinação das dinâmicas estabelecidas entre o Estado nacional e suas unidades constituintes:

*“A key issue surrounding any sub-state entity ‘going abroad’, lies in the relationship between regional and state officials. The development of a sustainable paradiplomacy requires the establishment of adequate channels of consultation and coordination between regional and state officials. Obviously, this necessitates some level of acceptance on the part of state officials towards paradiplomacy. Assuming that there is such basic acceptance, the intensity of the consultation and coordination will depend first and foremost on **the nature and extent** of paradiplomacy.”*
(LECOURS, 2008, p. 8, grifo nosso)

Uma vez que a inserção internacional subnacional privilegia como objeto de ação pautas consideradas *low politics*, o Estado brasileiro e sua Chancelaria não veriam problema em assessorar as unidades subnacionais brasileiras em sua atuação internacional quando necessário, acompanhando este processo em vez de controlá-lo. A esse respeito, o Conselheiro Carlos Eduardo Guedes, que compõe a equipe da AFEPA, afirmou em entrevista:

“A atuação do estado e do município é limitada, o que eles mais fazem são missões, ou assinaturas de contratos de financiamentos com bancos, (...) então é muito ligada

à economia, à área econômica. Nunca existe uma missão política de um governador ou de um prefeito.”¹⁴

A afirmação do conselheiro corrobora a tese aqui defendida: a atuação da AFEPA junto aos governos subnacionais é pautada pela percepção de que a ação internacional de unidades subnacionais tem escopo limitado e não oferece ameaça à eficiência da política externa brasileira.

A afirmação feita pelo Conselheiro Guedes parece confirmar o que diz a literatura: em um primeiro momento, as estruturas de interlocução e mediação constituídas no interior do Estado nacional para responder à inserção internacional de unidades subnacionais estariam permeadas pelo receio, pela apreensão. Prevaleceria, em função de tal interpretação negativa, a percepção da necessidade de se controlar este processo. No entanto, a experiência acabaria por provar ao Estado que a inserção internacional de unidades subnacionais não representaria ameaça ao Estado e suas prerrogativas.

Uma vez que os governos locais com frequência estabelecem como objeto de suas iniciativas internacionais questões de *low politics*, a percepção de que a atividade subnacional no exterior não oferece risco ao Estado brasileiro prevaleceria e um segundo momento se definiria: as estruturas de interlocução e mediação desenvolvidas pelo Estado comporiam, por fim, uma institucionalidade concebida não para o controle ou a limitação da atuação externa de unidades subnacionais, mas para o incremento de tal atuação com o objetivo de aproveitar as oportunidades que surgiriam no bojo deste processo.

Não é correto afirmar que a AFEPA tenha por objetivo incrementar ou estimular a atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras. No entanto, sua atuação permite concluir que não se trata de uma estrutura concebida para coordenar ou controlar a ação de unidades subnacionais brasileiras no exterior, tal qual era o objetivo da institucionalidade construída para permitir o desenvolvimento da diplomacia federativa. Enfim, ainda que a atuação da AFEPA junto aos governos locais brasileiros não represente a consolidação de um novo momento da relação entre

¹⁴ GUEDES, Conselheiro Carlos Eduardo. Entrevista. Brasília: 23 de outubro de 2009. Entrevista concedida à autora para o desenvolvimento da dissertação.

o Estado brasileiro e suas unidades constituintes no que diz respeito à atuação internacional subnacional, certamente representa o encerramento do momento anterior.

Vimos, portanto, que a AFEPA não atua como um instrumento de coordenação ou constrangimento da inserção internacional de unidades subnacionais brasileiras. Contudo, isto não significa que não exista a preocupação em garantir que tais unidades, ao atuar no exterior, respeitem as linhas gerais e diretrizes da política externa nacional. Esta é, inclusive, uma das preocupações centrais da AFEPA em sua atuação junto aos governos locais brasileiros. No entanto, a AFEPA entende que, uma vez que as unidades subnacionais frequentemente atuam no exterior em temas considerados *low politics*, tal respeito pode ser garantido por meio da informação em vez do controle.

Sobre este tema, o Conselheiro Guedes afirmou em entrevista que a preocupação central da AFEPA é “*garantir que as diretrizes de política interna sejam as mesmas para os três níveis de governo. Em termos de preocupação, só existe essa*”. Para tanto, afirmou o Conselheiro Guedes:

“A primeira iniciativa é essa, é você transmitir aos governos estaduais e municipais - estamos falando aí de municípios com capacidade de atuação externa - as linhas principais, as diretrizes da política externa brasileira, para que os governos federal, estadual e municipal atuem em uma só linha no exterior. Essa é a primeira preocupação.”¹⁵

Quanto às atividades da AFEPA visando a manter as unidades subnacionais brasileiras informadas a respeito das diretrizes da política externa brasileira, a ação de maior visibilidade foi o I Encontro de Negociações Internacionais – Os Estados e Municípios do Brasil no Mundo, organizado pela AFEPA e pela Fundação Alexandre Gusmão, realizado em agosto de 2006. O encontro teve como objetivo expor aos representantes dos estados e municípios brasileiros as linhas gerais da política externa brasileira, apresentar o andamento das negociações internacionais das quais o Brasil é parte e conhecer a pauta de interesse das unidades subnacionais brasileiras no que diz respeito à atuação internacional. Pela primeira vez, em uma iniciativa inovadora, a

¹⁵ GUEDES, Conselheiro Carlos Eduardo. Entrevista. Brasília: 23 de outubro de 2009. Entrevista concedida à autora para o desenvolvimento da dissertação.

chancelaria brasileira expôs as grandes linhas da política externa brasileira para um público de prefeitos, secretários municipais e estaduais, técnicos e acadêmicos especialistas. (RODRIGUES, 2008)

Os programas e os debates deste encontro permitem algumas notas importantes sobre a AFEPA, sua atuação e como o Estado brasileiro e o Itamaraty, à ocasião, entendiam o processo de intensificação da inserção internacional subnacional. Primeiro, cabem algumas observações sobre o programa do evento: durante o período da manhã, temas como MERCOSUL, ALCA, OMC, negociações ambientais e o regime do clima e promoção comercial foram apresentados aos presentes por diplomatas que acompanham o desenvolvimento de cada matéria. Ao final da manhã, o Professor Antonio Cachapuz de Medeiros fez uma fala cujo tema era a ação externa de estados e municípios, centrada nas questões legais e constitucionais que permeiam a atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras.

No período da tarde, outros temas foram apresentados, como assistência consular, cooperação internacional e integração da América do Sul. Ao final deste período, realizou-se um debate geral, momento em que o microfone foi aberto para que o público pudesse fazer questões e tecer comentários. Enfim, ao final do dia, o Embaixador Jerônimo Moscardo, presidente da Fundação Alexandre Gusmão, o Embaixador Marco Antônio Diniz Brandão, chefe da AFEPA à época, e o Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, então Ministro Interino das Relações Exteriores, fizeram falas de agradecimento e encerramento.

A análise do programa do encontro permite uma primeira observação importante, bastante evidente: a Chancelaria brasileira demonstrou-se mais disposta a falar do que ouvir. Em entrevista, o Conselheiro Guedes¹⁶ confirmou tal observação. Uma segunda observação diz respeito ao momento do encontro em que se deu o debate entre os presentes: a Chancelaria não respondeu às questões colocadas pelo público, apenas se propôs a analisá-las e momento futuro e buscar respostas. Por fim, pode-se ainda observar que houve a preocupação, por parte dos idealizadores do evento, de que houvesse uma fala a respeito da atuação internacional de unidades

¹⁶ GUEDES, Conselheiro Carlos Eduardo. Entrevista. Brasília: 23 de outubro de 2009. Entrevista concedida à autora para o desenvolvimento da dissertação.

subnacionais. No entanto, esta fala não foi feita por um diplomata encarregado de apresentar o que o Itamaraty vinha desenvolvendo em tal área, como ocorreu com os demais temas abordados. Um professor foi convidado para falar aos representantes dos governos locais sobre as possibilidades e limitações legais e constitucionais da atuação de unidades subnacionais brasileiras no exterior. Fica clara, portanto, a preocupação em, além de informar os representantes dos governos de unidades subnacionais brasileiras a respeito das diretrizes da política externa brasileira, atentar tais representantes às questões jurídicas que permeiam a inserção internacional subnacional.

Sobre a continuidade deste projeto, com a realização de novos encontros com prefeitos e governadores, o Conselheiro Guedes confirmou a intenção de organizar eventos semelhantes no futuro: *“A gente está com vontade de repetir no início do ano que vem para os governos das capitais que tomaram posse agora em 2009.”*¹⁷

Enfim, a criação da AFEPA se deu por razões administrativas. No entanto, sua atuação tímida é mais um movimento no sentido da desarticulação da diplomacia federativa empreendida pela gestão Fernando Henrique Cardoso e da institucionalidade construída para desenvolvê-la. Trata-se de um processo que culmina em um novo momento na relação entre o Estado brasileiro e suas unidades constituintes no que diz respeito à inserção internacional subnacional.

Veremos adiante que outros processos contribuíram para este novo momento: 1) a atuação da unidade da Subchefia de Assuntos Federativos responsável por questões internacionais junto aos governos subnacionais; 2) a criação do setor de Relações Federativas da Embaixada do Brasil em Buenos Aires; e 3) as iniciativas recentes de institucionalização da atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras por parte do poder legislativo.

2.6 A CRIAÇÃO DO CONCEITO “COOPERAÇÃO INTERNACIONAL FEDERATIVA” E SUA IMPLEMENTAÇÃO COMO POLÍTICA DE ESTADO

A partir de 2003, o início da gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva definiu novos movimentos relevantes do Estado brasileiro no contexto das atividades

¹⁷ GUEDES, Conselheiro Carlos Eduardo. Entrevista. Brasília: 23 de outubro de 2009. Entrevista concedida à autora para o desenvolvimento da dissertação.

internacionais subnacionais. Veremos como a atuação da unidade da Subchefia de Assuntos Federativos responsável por questões internacionais junto aos governos subnacionais constitui um novo momento na relação entre a relação do Estado brasileiro e suas unidades constituintes no que tange à atuação internacional subnacional.

2.6.1 Uma nova estrutura para pensar a cooperação internacional de entes federados brasileiros

Desde o início de seu primeiro mandato, em 2003, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e sua equipe reservaram lugar de destaque em seu discurso à necessidade de um novo pacto federativo. Em outras palavras, o discurso da Presidência da República privilegiou, desde a posse, o tema do fortalecimento do diálogo entre o Estado e as unidades subnacionais brasileiras como recurso estratégico para a promoção do desenvolvimento nacional. Em meio às tentativas de articulação federativa empreendidas pela gestão Luiz Inácio Lula da Silva, teve início, a partir de 2003, a construção de uma institucionalidade capaz de desenvolver políticas cujo objetivo fosse a materialização do discurso que pedia o fortalecimento do diálogo federativo.

As primeiras iniciativas empreendidas com tal objetivo datam, portanto, de 2003. Em fevereiro de 2003, o Decreto nº 4.607 extinguiu a Secretaria de Assuntos Federativos da Casa Civil da Presidência da República e criou a Subchefia de Assuntos Federativos. No âmbito da nova subchefia, dirigida por Vicente Trevas, desenvolveram-se as primeiras iniciativas da gestão Luiz Inácio Lula da Silva junto aos governos subnacionais brasileiros no que diz respeito à atuação internacional subnacional. O primeiro resultado destes esforços foi a criação da Assessoria de Cooperação Internacional Federativa, que integrava a estrutura da subchefia.

Em 2005, ocorreu a reestruturação institucional da Presidência da República e criação da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, constituída pela Medida Provisória 259/05, convertida na Lei 11.204 de 5 de dezembro de 2005. Comandada inicialmente por Jaques Wagner, a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República foi desenhada para assistir direta e imediatamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições e, em especial, na coordenação política do governo, na condução do relacionamento do

governo com o Congresso Nacional e os partidos políticos e na interlocução com os estados, municípios e o Distrito Federal. Foi também atribuída à nova Secretaria a coordenação e secretariado do funcionamento do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.

A nova estrutura resultou da fusão das atividades da Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais com as atividades da Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Tal fusão deu origem à nova estrutura e definiu a extinção das duas secretarias citadas acima. No que diz respeito ao diálogo federativo, a Subchefia de Assuntos Federativos da Casa Civil da Presidência da República passou a compor a estrutura da Secretaria de Relações Institucionais.

Os movimentos relatados são importantes: a Subchefia de Assuntos Federativos foi construída para materializar o discurso de fortalecimento do diálogo federativo como recurso estratégico para o desenvolvimento nacional do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Em entrevista, o Coordenador da Assessoria Internacional da Subchefia de Assuntos Federativos, Alberto Kleiman, confirmou tal afirmação:

“Que é o diálogo federativo? A idéia conceitual é ter um constante diálogo entre os três níveis da federação. Como se vai manter esse diálogo? De várias formas. Então uma das principais missões da SAF é transformar esse diálogo, dar institucionalidade a este diálogo, criar mecanismos de diálogo.”¹⁸

Quanto às competências, foram definidas como funções da Subchefia de Assuntos Federativos - tal qual regulamentado pelo Decreto 6.207, de 18 de setembro de 2007 (grifo nosso) – as seguintes atividades:

“Art. 7o À Subchefia de Assuntos Federativos compete: I - assessorar o Ministro de Estado nos assuntos de sua área de atuação; II - acompanhar a situação social, econômica e política dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; III - acompanhar o desenvolvimento das ações federais no âmbito das unidades da Federação; IV - gerenciar informações, promover estudos e elaborar propostas e recomendações que possibilitem o aperfeiçoamento do pacto federativo; V - subsidiar e estimular a integração das unidades federativas nos planos e programas

¹⁸ KLEIMAN, Alberto. Entrevista. Brasília: 10 de outubro de 2009. Entrevista concedida à autora para o desenvolvimento da dissertação.

*de iniciativa do Governo Federal; VI - contribuir com os órgãos e entidades da administração pública federal e da administração pública dos entes federados nas ações que tenham impacto nas relações federativas; VII - articular-se com os órgãos e entidades da administração pública federal em sua interlocução com os entes federados, consolidando informações e pareceres sobre propostas relacionadas com o aprimoramento da federação; VIII - contribuir com os órgãos da Presidência da República na constituição de instrumentos de avaliação permanente da ação governamental e na interlocução com os entes federados; IX - **estimular e apoiar processos, atividades e projetos de cooperação internacional dos entes federados**; X - subsidiar e apoiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em suas atividades e projetos de cooperação; e XI - realizar outras atividades determinadas pelo Ministro de Estado.”*

Construída com a intenção de mediar a relação entre o poder central e os governos locais, atuando como instância de interlocução com as unidades subnacionais brasileiras, a Subchefia de Assuntos Federativos foi incumbida, dentre outras competências, da função de estimular e apoiar processos, atividades e projetos de cooperação dos entes federados. Dentre tais processos, atividades e projetos de cooperação estão os que configuram a cooperação internacional de entes federados. Trata-se, enfim, de um movimento altamente relevante para a compreensão da inauguração de um novo momento na relação entre o Estado brasileiro e as unidades subnacionais brasileiras no que diz respeito à atuação internacional subnacional: a criação de uma nova estrutura para pensar a inserção internacional subnacional brasileira e atuar junto às unidades subnacionais brasileiras em matérias referentes à cooperação internacional.

Em outras palavras, esforços foram empreendidos pela gestão de Luiz Inácio Lula da Silva na Presidência da República desde 2003 com o objetivo de construir uma institucionalidade capaz de desenvolver políticas visando ao fortalecimento do diálogo federativo. Nesse contexto desenvolveu-se a atuação inovadora da Presidência da República junto às unidades subnacionais no contexto da cooperação internacional – tema que, até este momento, era discutido exclusivamente no âmbito do Ministério das Relações Exteriores.

A respeito da incursão da Presidência da República no tema da inserção internacional subnacional, tema tradicionalmente discutido apenas nos fóruns que

debatem exclusivamente a política externa brasileira, Vicente Trevas¹⁹ declarou, em entrevista: “*Essa entrada não é uma concorrência, mas é a agregação de outras dimensões. Não vou disputar as mesmas dimensões, eu vou agregar outras*”.

O fato de a cooperação internacional de entes federados ser, a partir deste momento, objeto da atuação de uma estrutura constituída no âmbito da Presidência da República, cujas competências estão intimamente ligadas ao discurso que defendia a necessidade do fortalecimento do diálogo federativo como recurso estratégico para o desenvolvimento nacional, é de grande importância. Demonstra a disposição inédita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e de sua equipe de pensar a inserção internacional subnacional, bem como a cooperação internacional de entes federados, não apenas como um tema de política externa a ser tratado exclusivamente pelos quadros do Ministério das Relações Exteriores, mas também como um tema de política interna a ser debatido no contexto das políticas de Estado para o desenvolvimento nacional.

Sobre tal disposição, o Coordenador da Assessoria Internacional da Subchefia de Assuntos Federativos Alberto Kleiman afirmou em entrevista:

*“Se decidi criar [uma estrutura para atuar junto aos governos subnacionais em questões que dizem respeito à atuação internacional subnacional] na presidência da República por ser um tema eminentemente político. Que tem a ver com a governabilidade, tem a ver com o crescimento, tem a ver com o novo ciclo de desenvolvimento, tem a ver com o diálogo federativo. (...) O governo local, quando ele entra na ação internacional ele não está pensando na política externa, ele está pensando na política pública em primeira instância”.*²⁰

As afirmações acima evidenciam a consolidação de uma nova perspectiva, uma nova percepção da inserção internacional de unidades subnacional.

A criação da Assessoria de Cooperação Internacional Federativa e, posteriormente, da Assessoria Internacional da Subchefia de Assuntos Federativos segue, como vimos, três movimentos: a dissolução da Assessoria de Relações

¹⁹ TREVAS, Vicente. Entrevista. Brasília: 15 de outubro de 2009. Entrevista concedida à autora para o desenvolvimento da dissertação

²⁰ KLEIMAN, Alberto. Entrevista. Brasília: 10 de outubro de 2009. Entrevista concedida à autora para o desenvolvimento da dissertação.

Federativas do Ministério das Relações Exteriores, a criação da Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares e sua atuação de baixo perfil em temas referentes à atuação internacional subnacional e a reconfiguração do papel desempenhado pelos escritórios de representação regional do MRE. Somados, estes movimentos definem a desarticulação da diplomacia federativa empreendida pela gestão Fernando Henrique Cardoso e da institucionalidade construída para desenvolvê-la. A compreensão deste contexto é crucial para o entendimento da relevância da criação de uma estrutura, situada fora do âmbito do Ministério das Relações Exteriores, concebida para debater a cooperação internacional de entes federados como um elemento das políticas de Estado para o desenvolvimento nacional: define-se uma nova percepção, um novo entendimento por parte do Estado brasileiro das potencialidades da atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras.

Esta conclusão contradiz a análise presente em muitos dos trabalhos que buscam compreender este momento. Muitos autores entendem que a atuação da Subchefia de Assuntos Federativos junto às unidades subnacionais não configura um novo momento no relacionamento entre o Estado brasileiro e suas unidades constituintes: tal atuação e a política de Estado desenvolvida para pautá-la seria apenas uma nova etapa da diplomacia federativa empreendida desde 1995 (SALOMÓN, 2008). Contudo, as evidências aqui apresentadas apontam que se trata, de fato, de um novo momento definido pela desarticulação da diplomacia federativa e a construção de uma nova política de Estado concebida para estabelecer um novo padrão de relacionamento entre Estado e unidades subnacionais brasileiros no que diz respeito à inserção internacional subnacional.

Veremos adiante as contribuições da atuação da unidade da Subchefia de Assuntos Federativos dedicada aos temas de cunho internacional para a construção e multiplicação de uma nova percepção no interior do Estado brasileiro a respeito da atuação internacional subnacional, em especial da cooperação internacional de entes federados.

2.6.2 A cooperação internacional federativa como política de Estado

No que diz respeito à ação internacional, a Subchefia de Assuntos Federativos, por meio de sua Assessoria de Cooperação Internacional Federativa e, posteriormente,

de sua Assessoria Internacional, atua junto às unidades subnacionais brasileiras com a intenção potencializar e dinamizar as iniciativas internacionais dos entes federados, em consonância com as políticas definidas pelo Ministério das Relações Exteriores e demais ministérios e órgãos federais (SAF INTERNACIONAL, 2010). A respeito da atuação da Subchefia de Assuntos Federativos, o Coordenador da Assessoria Internacional da Subchefia de Assuntos Federativos Alberto Kleiman afirmou em entrevista²¹:

“A SAF é uma unidade da Presidência de articulação política. (...) Ou seja, a gente não conduz projetos, nada disso. A gente não tem mecanismos de acompanhamento com relação à infinidade de projetos que os governos subnacionais apresentam. A gente facilita processos”.

A cooperação internacional representa, neste contexto, tema privilegiado da pauta da Subchefia de Assuntos Federativos. A esse respeito, Monica Salomón (2008b) afirma:

“La SAF, sola o en coordinación con la AFEPA, ha estado por detrás de todas las manifestaciones de interés del gobierno central por las actividades de cooperación internacional de los municipios y estados brasileños y ha intentado promover - hasta ahora sin mucho éxito - la circulación de información sobre actuaciones y oportunidades de cooperación entre los propios gobiernos subnacionales.” (SALOMÓN, 2008b, p. 155)

Como vimos, tal atuação parte de uma interpretação da atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras distinta daquela que predominava até então. Em vez de perceber a inserção internacional subnacional como um tema a ser trabalhado exclusivamente no âmbito da elaboração e execução da política externa brasileira, há a percepção de que tal inserção representa também um tema de política interna, a ser debatido no contexto da governabilidade, do diálogo federativo e das políticas de promoção do desenvolvimento (KLEIMAN, 2009).

Enfim, trata-se da consolidação de um novo paradigma: o entendimento de que a atuação internacional de governos subnacionais brasileiros deveria ser tratado como

²¹ KLEIMAN, Alberto. Entrevista. Brasília: 10 de outubro de 2009. Entrevista concedida à autora para o desenvolvimento da dissertação.

um instrumento capaz de contribuir para a diminuição das disparidades sociais no contexto nacional.

A atuação da Subchefia de Assuntos Federativos junto aos governos subnacionais brasileiros, pautada pela percepção definida acima, não é, contudo, constituída de esforços fragmentados. Em um movimento ousado, a subchefia, definiu uma nova política governamental, no âmbito da qual todas as suas iniciativas são empreendidas: a cooperação internacional federativa.

Quanto à construção da nova política, sabe-se que se trata de um esforço contínuo que tem início em 2003, no âmbito da extinta Subchefia de Assuntos Federativos da Casa Civil. Sob o comando de Vicente Trevas, a recém-criada subchefia criou a Assessoria de Cooperação Internacional Federativa. Durante esse período, a assessoria realizou iniciativas relevantes como a Primeira Reunião de Operadores Estaduais sobre Cooperação Internacional Federativa, em fevereiro de 2004, e o Primeiro Seminário sobre Coordenação Federativa para a Promoção de Exportações, em novembro de 2004 – atividades que já podiam ser identificadas com os princípios que orientam a cooperação internacional federativa.

Sobre esse primeiro momento, Vicente Trevas afirmou em entrevista²² que, à época, o debate sobre a atuação internacional de unidades subnacionais brasileiros se dava em termos que causavam estranhamento e encontravam resistência em setores do Estado brasileiro, em especial no Ministério das Relações Exteriores. Daí a necessidade da criação de um novo conceito que renovasse os termos do debate e permitisse a construção de uma nova política de Estado para lidar com a inserção internacional subnacional sem provocar o choque com tais setores. Nasce, por esta razão, o conceito da cooperação internacional federativa. Em entrevista²³, Trevas afirmou:

“Se eu fosse fundamentar meu trabalho a partir de certos conceitos, eu ia entrar em uma discussão pouco amadurecida, com pouco acúmulo. Ia provocar reações: perder aliados e aumentar muito minha agenda de contenciosos.”

²² TREVAS, Vicente. Entrevista. Brasília: 15 de outubro de 2009. Entrevista concedida à autora para o desenvolvimento da dissertação

²³ TREVAS, Vicente. Entrevista. Brasília: 15 de outubro de 2009. Entrevista concedida à autora para o desenvolvimento da dissertação

O conceito de cooperação internacional federativa, portanto, não é apenas uma nota etapa da diplomacia federativa, tal qual afirmado anteriormente. Salomón (2008) afirma que:

“El gobierno Lula mantuvo y reforzó la noción de “diplomacia federativa” y su dimensión más específica de “cooperación internacional federativa”, equivalente AL concepto de “cooperación descentralizada” acuñado por la Comisión Europea”. (SALOMÓN, 2008, p. 7)

A tese aqui defendida é exatamente oposta: o conceito da cooperação internacional federativa foi construído como uma alternativa ao conceito de diplomacia federativa. A afirmação de Trevas comprova que a concepção da cooperação internacional federativa nasceu da percepção da necessidade de se criar um novo conceito que conferisse legitimidade a uma nova política de Estado e não encontrasse, nos setores do Estado que ainda percebiam com receio a atuação internacional subnacional, a resistência que os termos existentes – cooperação descentralizada, paradiplomacia - encontravam. A cooperação internacional federativa foi construída, enfim, como uma nova política desenhada para renovar os termos do debate que pautavam a diplomacia federativa sem entrar em conflito com os setores do Estado brasileiro que a apoiavam.

Em 2005, a Subchefia de Assuntos Federativos, agora no âmbito da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, cria uma nova unidade em seu interior dedicada ao desenvolvimento e à implementação da cooperação internacional federativa. A extinção da Assessoria de Cooperação Federativa e a criação da Assessoria Internacional da Subchefia de Assuntos Federativos deram novo fôlego à política que Kleiman (2009) define como uma política de Estado voltada para a promoção e a articulação de iniciativas externas promovidas pelos governos subnacionais, no sentido de apoiá-los na definição de oportunidades.

“O conceito de cooperação internacional federativa está centrado no fortalecimento da estrutura federativa do Estado nacional, no qual a mobilização e a articulação entre as esferas de governo em torno de diretrizes da política externa tornam-se recurso importante não somente para a estratégia de inserção internacional do país no cenário internacional, mas como fator de promoção de desenvolvimento dos governos subnacionais.” (KLEIMAN, 2009, p. 104, grifo nosso)

A definição do Coordenador da Assessoria Internacional da Subchefia de Assuntos Federativos Alberto Kleiman permite compreender que a nova política de Estado é, essencialmente, uma nova política de cooperação internacional pautada por uma nova percepção da atuação internacional subnacional, distinta daquela que orientou a concepção da diplomacia federativa, política de Estado que até 2003 orientou a atuação do Ministério das Relações Exteriores junto às unidades subnacionais brasileiras. A atuação de tais unidades passa a ser entendida como uma estratégia de desenvolvimento nacional, não um tema a ser debatido exclusivamente no contexto da estratégia de inserção internacional do Estado brasileiro.

Neste sentido, a nova política criada no âmbito da Subchefia de Assuntos Federativos pode ser entendida como um novo momento quanto à percepção do Estado brasileiro diante da intensificação da ação internacional de unidades subnacionais, uma vez que se substitui o discurso da coordenação e da orientação – que permeava a diplomacia federativa - por um discurso que defende a dinamização, a potencialização, o diálogo direto e regular e a qualificação da relação entre as esferas de poder central e local (TREVAS, 2003; SOMBRA SARAIVA, 2004). O novo discurso que permeia a criação cooperação internacional federativa articula conceitos como pactuação e agenda comum, e defende a necessidade de potencializar e dinamizar a atuação internacional subnacional em vez de defender seu controle e limitação.

Como vimos, a cooperação internacional federativa, política de Estado desenvolvida pela Subchefia de Assuntos Federativos, se propõe pensar a atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras como um elemento importante da estratégia de desenvolvimento nacional. No entanto, as iniciativas empreendidas no contexto da cooperação internacional federativa respeitam, também, as prioridades da política externa brasileira da gestão Luiz Inácio Lula da Silva, em especial a diretriz de privilegiar iniciativas que fortaleçam a agenda de cooperação sul-sul. As principais iniciativas desenvolvidas pela Subchefia de Assuntos Federativos desde sua criação evidenciam claramente o respeito à tal diretriz.

2.6.3 Principais atividades desenvolvidas e a atuação junto ao FCCR

Quanto às atividades mais relevantes desenvolvidas pela Subchefia de Assuntos Federativos no âmbito da cooperação internacional federativa, Trevas (2006) resume as principais linhas de ação da instituição:

“O desenvolvimento da cooperação internacional federativa requer a negociação de uma agenda compartilhada em torno de temas internacionais de interesse comum, tais como a cooperação técnica internacional, a integração fronteiriça, a integração regional, entre outros”. (TREVAS, 2006, p. 33, grifo nosso)

Os interesses que Trevas (2006) identifica como comuns tanto ao Estado brasileiro quanto às suas unidades constituintes definem, em boa medida, as linhas de atuação da Subchefia de Assuntos Federativos.

A cooperação técnica internacional, a integração fronteiriça e a integração regional podem ser consideradas duas diretrizes que orientam a atuação desta instituição. As principais iniciativas realizadas nesse contexto comprovam a adoção das duas diretrizes. Dentre tais atividades, destacam-se: 1) a atuação junto ao Foro Consultivo de Municípios, Estados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL (FCCR); 2) a atuação junto à RIAD - Rede Interamericana sobre Descentralização, Governos Locais e Participação Cidadã (Organização dos Estados Americanos – OEA); 3) a coordenação das atividades de cooperação com regiões italianas (Emilia Romagna, Umbria, Marche e Toscana); 4) a coordenação das atividades de cooperação internacional federativa e descentralizada Brasil – França; e 5) a atuação no contexto do Fórum IBAS (Índia, Brasil e África do Sul).

Não nos interessa desenvolver um estudo exaustivo de cada uma das iniciativas apresentadas. Nosso objetivo é reconhecer, em tais iniciativas, indicativos de que a cooperação internacional federativa produziu resultados concretos e avançou rumo ao diálogo direto, regular e qualificado com governos locais no que tange à inserção internacional subnacional. Não se trata de avaliar os êxitos e fracassos de tais atividades desenvolvidas ou apontar suas virtudes e suas fragilidades. Trata-se de perceber que a atuação da Subchefia de Assuntos Federativos produziu resultados sugerem o amadurecimento da percepção do Estado brasileiro diante da atuação internacional de unidades subnacionais. Para tanto, concentraremos na atuação da

Subchefia junto ao Foro Consultivo de Municípios, Estados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL (FCCR).

Sobre o processo de negociação e debate que culminou na criação do Foro Consultivo de Municípios, Estados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL (FCCR), Salomón (2008) afirma:

“El Forum Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (o, como se ha optado por llamarlo en aras de la simplicidad, el Foro Consultivo de Ciudades y Regiones, FCCR) surgió, básicamente, de dos tipos de iniciativas que corresponden a dos lógicas diferentes. Una fue la iniciativa bottom-up protagonizada por la red Mercociudades, es decir por los propios gobiernos municipales políticamente articulados, que desde la constitución de la red en 1995 reivindicaban como uno de sus principales objetivos la obtención de una presencia institucional en el Mercosul y que en el año 2000 alcanzaron el primer logro en esa dirección con la creación de la Reunión Especializada de Municipios y Provincias (REMI). La segunda iniciativa, de carácter top-down, correspondió a los gobiernos centrales de los Estados parte, en especial los gobiernos brasileño y argentino.” (SALOMÓN, 2008, p. 2)

Veremos que a Subchefia de Assuntos federativos desempenhou papel relevante em ambas as iniciativas indicadas acima – definidas por Salomón (2008) como *botton-up* e *top-down*, respectivamente.

Quanto às iniciativas de lógica *botton-up*, protagonizadas pela Rede Mercocidades: desde o início de suas atividades, a Rede Mercocidades reivindicou o reconhecimento e a formalização da participação das cidades no âmbito da estrutura institucional do MERCOSUL. Cinco anos de pressão resultaram na criação da Reunião Especializada de Municípios e Intendências (REMI), um primeiro passo rumo à consolidação de um espaço para tal fim (PASQUARIELLO MARIANO e TESSARI, 2006; SALOMÓN, 2008).

“A REMI foi criada através da Resolução 90/00 do Grupo Mercado Comum (GMC), com o objetivo de “[...] promover o diálogo e a cooperação entre autoridades de nível municipal dos Estados partes do Mercosul, de maneira a promover o bem-estar e uma melhor qualidade de vida aos habitantes da região”. (...) em outras palavras, um meio informal de atuação das cidades foi incorporado pela estrutura institucional, influenciando fortemente a sua agenda, ainda que não implique qualquer tipo de fusão.” (PASQUARIELLO MARIANO e TESSARI, 2006, p. 65)

Em Buenos Aires, em junho de 2004, à ocasião da última reunião da REMI, a delegação brasileira - coordenada pelo então Subchefe de Assuntos Federativos Vicente Trevas - apresentou proposta que consistia na criação de um mecanismo formal para a representação das cidades que possuísse mais força no âmbito do quadro institucional do bloco. Iniciou-se um processo de negociação, tanto junto aos demais Estados membros quanto no interior da Chancelaria brasileira, que culminou, durante a Cúpula de Ouro Preto, em dezembro de 2004, na assinatura da Decisão nº41/04 do Conselho do Mercado Comum e na constituição do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL (PASQUARIELLO MARIANO e TESSARI, 2006).

À época, Vicente Trevas desempenhava papel relevante, além de titular da Subchefia de Assuntos Federativos: era coordenador executivo da delegação brasileira junto à REMI. Questionado a respeito de tal função e das razões da coordenação executiva, pela parte brasileira, ser desempenhada por ele e não por um membro do Ministério das Relações Exteriores, Trevas afirmou ter recebido tal incumbência do então chefe da Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares, Embaixador Cesário Melantonio Neto.

*“Quem foi me comunicar que eu teria a função de ser o coordenador brasileiro dessa reunião especializada foi o próprio assessor de assuntos federativos do Itamaraty. Eu imagino que a avaliação deles era correta porque teria de ser alguém que tivesse um relacionamento permanente, sistemático com os entes federados. No caso, basicamente com as prefeituras”*²⁴

Quanto às iniciativas de lógica *top-down* que culminaram na criação do FCCR, a atuação da Subchefia de Assuntos Federativos também se mostrou elemento determinante do processo. Salmonón (2008) afirma:

*“Podría pensarse, con lo dicho, que los gobiernos centrales se limitaron a acoger un impulso que venía desde abajo y a aceptar la reivindicación municipalista de crear el FCCR. Pero no fue exactamente eso lo que ocurrió. **Los gobiernos centrales brasileño y argentino fueron también impulsores activos del FCCR.** Una prueba de*

²⁴ TREVAS, Vicente. Entrevista. Brasília: 15 de outubro de 2009. Entrevista concedida à autora para o desenvolvimento da dissertação

esto es que fueron ellos quienes optaron por incluir en el mismo a los gobiernos de nivel intermedio (estados federados brasileños y provincias argentinas), actuando así contra los deseos de la red Mercociudades, que prefería un órgano exclusivamente integrado por municipios. Y eso cuando no existían demandas de los gobiernos intermedios (al menos en el caso de los estados federados brasileños) para participar en la nueva instancia. Asimismo, desde la creación del FCCR los gobiernos centrales brasileño y argentino, responsables de coordinar los respectivos capítulos nacionales, tienen un papel fundamental en la organización de sus actividades y en la formación de su agenda. En el caso del Brasil pocas dudas caben acerca de que el principal protagonista del capítulo brasileño es el gobierno federal, a través de la Secretaría de Asuntos Federativos (SAF) de la Presidencia de la República.” (SALOMÓN, 2008, p. 2, grifo nosso)

Em entrevista, Vicente Trevas confirma o papel relevante desempenhado pela Subchefia de Assuntos Federativos no, no primeiro momento, no processo de negociação no âmbito do Ministério das Relações Exteriores para construir a posição brasileira a respeito do FCCR, e, em seguida, no processo de negociação no âmbito do MERCOSUL, junto aos demais Estados membros.

Sobre o debate junto ao Ministério das Relações Exteriores, Trevas afirmou:

“Uma primeira questão foi observar na nossa política externa e inadequação de envolver a dinâmica subnacional nesta forma muito pobre de “reuniões especializadas”. Eu manifestei uma visão muito crítica em relação à política porque ela colocava no mesmo patamar atores institucionais e questões temáticas. Eu argumentava que quando nós nos referimos aos prefeitos, às municipalidades, nós estávamos nos referindo a atores institucionais. Ora, e a agregação dos atores econômico-sociais do Mercosul já tinha um desenho estabelecido pelo Foro Consultivo Econômico-social. Isso deu legitimidade à minha argumentação: nós temos de dar o mesmo tratamento aos atores subnacionais que aquele dado aos atores econômico-sociais. Isso foi o grande argumento que encontrou repercussão, abrigo, no próprio Itamaraty. A partir daí, o Itamaraty passou a operar um processo de consultas com parceiros do Mercosul defendendo que tínhamos de construir o Foro Consultivo dos governos subnacionais.”²⁵

Vimos, por fim, que a Subchefia de Assuntos Federativos esteve presente em ambos os fluxos de iniciativas que resultaram na criação do FCCR – aquele

²⁵ TREVAS, Vicente. Entrevista. Brasília: 15 de outubro de 2009. Entrevista concedida à autora para o desenvolvimento da dissertação

protagonizado pelas unidades constituintes dos Estados membros do MERCOSUL, em especial as que compõem a Rede Mercocidades; e aquele capitaneado pelos governos centrais membros do bloco.

Cabe mencionar que, após a instituição do FCCR, a Subchefia de Assuntos Federativos seguiu desempenhando papel relevante. Vicente Trevas, então Subchefe de Assuntos Federativos, foi escolhido Coordenador Nacional do Foro Consultivo, e Alberto Kleiman, também integrante da equipe da SAF, foi escolhido Coordenador Alternativo do Foro. Outra constatação confirma tal tese: todas as Reuniões de Coordenadores Nacionais do FCCR realizadas até o presente momento contaram com a presença de ao menos um membro da equipe da Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República e apenas um representante da Chancelaria brasileira.²⁶

É bem verdade que o Foro frustrou muitas das expectativas que cercavam sua constituição e desenvolve atuação bem menos significativa do que a esperada. Em boa medida, até mesmo o modelo do Foro tem sido questionado e outros arranjos que permitam que unidades subnacionais desempenhem papel mais relevante no processo de integração regional latinoamericano têm sido discutidos. No entanto, ainda que apresente graves deficiências, o Foro Consultivo de Municípios, Estados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL representa um salto qualitativo importante:

“Si bien, como se ha mencionado anteriormente, los gobiernos subnacionales, a partir de la creación del FCCR, cuentan con un espacio de articulación en el MERCOSUR, el mismo es aún muy reciente y sus facultades, así como su capacidad de acción, acotadas. (...)El FCCR ha comenzado a realizar importantes aportes al proceso, al incorporar en su interior un Comité de Fronteras y al comenzar a vincular a sectores "periféricos", que habían quedado por fuera de la dinámica comercial común establecida principalmente en el corredor que une San Pablo con Buenos Aires. La realización, durante el año 2007 del encuentro de gobernadores del Nordeste Brasileño y el Noroeste argentino, así como, en el mismo año, de gobernadores del Frente Norte del MERCOSUR, dan cuenta de esta preocupación de los coordinadores de dicha entidad de incorporar al bloque a inmensos territorios que hasta ese momento se hallaban en los márgenes del mismo.” (PAIKIN e VAZQUEZ, 2008).

²⁶ Mais dados sobre o Foro Consultivo de Municípios, Estados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL (FCCR), tais como as atas e listas de participantes das Reuniões de Coordenadores Nacionais estão disponíveis em: <http://www.planalto.gov.br/sri/foro_consultivo/index.htm>

Enfim, a relevância do FCCR para as unidades subnacionais que compõe o MERCOSUL se explica pela possibilidade que o mesmo oferece de inserir seus objetivos, interesses e necessidades na agenda de integração regional. Esta possibilidade apresenta, é verdade, limitações significativas – em especial, em função do Foro não possuir caráter deliberativo. Contudo, a criação do FCCR representou é reconhecimento institucional dos governos locais como atores do processo de integração regional (PRADO, 2009).

A esse respeito, Kleiman (2009) conclui:

“Não cabe aqui discorrer sobre os detalhes de funcionamento do FCCR nem pormenorizar suas atividades, mas apenas apresentar como o Foro vem demonstrando na prática a tese da cooperação internacional federativa e seus recursos para potencializar as agendas locais, estaduais, nacionais e regional da integração.” (KLEIMAN, 2009, p. 106)

A análise da atuação da Subchefia de Assuntos Federativos junto ao FCCR, tal qual a atuação desta junto aos demais eixos de ação listados acima, é importante uma vez que apresenta as duas características que definem a cooperação internacional federativa como uma política de Estado inovadora.

Em primeiro lugar, tratam-se iniciativas que estão em consonância com a agenda que busca o fortalecimento da cooperação sul-sul, prioridade da política externa brasileira da gestão Luiz Inácio Lula da Silva. Contudo, configuram iniciativas nas quais a atuação internacional subnacional não é tratada exclusivamente como um tema de política externa, mas como um tema a ser debatido no contexto da política interna e das estratégias para a promoção do desenvolvimento nacional.

Em segundo lugar, trata-se de iniciativas nas quais está presente o discurso que defende a dinamização e potencialização da atuação internacional subnacional em vez da coordenação e do controle de tal modalidade de atuação. Noutras palavras, está presente o discurso que Vicente Trevas, em entrevista²⁷, definiu como aquele de defende a necessidade de se tratar a unidade subnacional como ator em vez de tratá-la como tema das políticas de Estado.

²⁷ TREVAS, Vicente. Entrevista. Brasília: 15 de outubro de 2009. Entrevista concedida à autora para o desenvolvimento da dissertação

Somadas, as duas características apresentadas sustentam a afirmação de que a construção do conceito da cooperação internacional federativa e sua implementação como política de Estado representam um novo momento, um novo marco na relação entre o Estado brasileiro e suas unidades constituintes no que diz respeito à atuação internacional subnacional.

2.6.4 Observações relevantes

A compreensão dos processos que culminaram na criação do conceito de cooperação federativa e sua implementação como política de Estado pede que sejam observados três pontos relevantes. O primeiro (a) diz respeito ao papel que a experiência profissional dos envolvidos no desenvolvimento da cooperação internacional federativa desempenhou nesses processos. O segundo ponto (b) trata da relação entre a nova política e a estrutura construída para desenvolvê-la e o Ministério das Relações Exteriores. Por fim, o terceiro ponto (c) diz respeito ao caráter excessivamente *top-down* da cooperação internacional federativa.

a) O papel do Partido dos Trabalhadores

O debate a respeito do papel desempenhado por partidos políticos no incremento ou na inflexão da atuação internacional subnacional vem ocupando lugar de destaque na agenda de pesquisa dos que estudam a inserção internacional de unidades subnacionais (SCHIAVON, 2004). Quanto à cooperação internacional federativa, a nova política de Estado criada no âmbito da Presidência da República se insere nesse debate, uma vez que a permite que se formule a seguinte questão: o novo momento na relação entre o Estado brasileiro e suas unidades constituintes no que diz respeito à atuação internacional subnacional representado pela cooperação internacional subnacional – que tem início em 2003, sob a gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva – é um resultado da larga experiência do Partido dos Trabalhadores à frente de governos subnacionais, em especial de governos municipais? Ou a construção desse novo momento é resultado de um processo de aprendizado no qual o acúmulo de experiências provou a gestores dos níveis de governo federal, estadual e municipal – independente de suas cores partidárias - que a atuação internacional subnacional representa mais uma oportunidade que uma ameaça?

O Partido dos Trabalhadores, partido do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, tem larga experiência na administração de governos subnacionais, em especial no nível municipal. E a intensa atuação internacional de tais unidades subnacionais, sob a gestão petista, é amplamente documentada e analisada pelos que estudam a inserção internacional de unidades subnacionais brasileiras.

Nos anos 1990, prefeituras petistas tiveram atuação internacional relevante e participaram ativamente, em 1995, da criação da Rede Mercocidades. À época, a Prefeitura Municipal de Porto Alegre e, posteriormente, o Governo do Estado de Rio Grande do Sul, ambas sob gestão petista, constituíram-se em referências importantes para os que estudam a difusão de boas práticas e transferências internacionais de políticas públicas inovadoras, tal qual o caso do modelo de orçamento participativo desenvolvido em Porto Alegre. As atividades de caráter internacionais desenvolvidas por administrações petistas à frente das prefeituras municipais de São Paulo, Guarulhos e Santo André também representam exemplo do relevante ativismo internacional de governos locais sob gestões do Partido dos Trabalhadores (NUNES e SALOMÓN, 2007, 2008, 2008b; NUNES, 2005; MATTOSO, 2001; BRIGAGÃO, 2005; PASQUARELO MARIANO, 2002; FRONZAGLIA, 2005; dentre outros).

A literatura comprova que um número significativo de prefeituras administradas por gestores do Partido dos Trabalhadores desenvolveu intensos contatos internacionais e que a atuação internacional de unidades subnacionais representa tema privilegiado da agenda do próprio partido. O documento “Administrações Municipais Petistas e as Relações Internacionais”, contribuição do Fórum de Relações Internacionais de Prefeituras Petistas aos programas de governo para as eleições municipais de 2008, corrobora esta tese ao afirmar: *“Assimilando claramente a nova realidade das relações internacionais, em que os Municípios emergem como um novo ator, em seu III Congresso, com a Resolução sobre ‘A Política Internacional do PT’, o Partido definiu diretrizes claras para as atividades internacionais das Prefeituras”*.

Tal experiência dos gestores do Partido dos Trabalhadores à frente de governos subnacionais desempenha, sem dúvida, papel relevante na construção do novo momento na relação entre o Estado brasileiro e suas unidades constituintes no que tange à atuação internacional subnacional representado pela cooperação internacional federativa e pela atuação da Subchefia de Assuntos Federativos. Os gestores petistas

responsáveis pela elaboração e execução da cooperação internacional federativa certamente trouxeram consigo, das administrações municipais para a administração federal, uma vivência que explica, em boa medida, a construção da perspectiva e do discurso a respeito da atuação internacional de unidades subnacionais que pautam esta nova política.

A esse respeito, o Coordenador da Assessoria Internacional da Subchefia de Assuntos Federativos Alberto Kleiman afirmou, em entrevista (grifo nosso)²⁸:

*“A principal experiência do PT no governo começou a partir dos municípios. O PT acumulou experiência de governo a partir dos municípios. (...) Então quando nós chegamos ao governo federal, existia primeiro a questão do novo ciclo de desenvolvimento e uma idéia chave que a gente trabalha: a federação como recurso. O quê que significa isso? Significa o seguinte: um projeto de desenvolvimento de combate às desigualdades sociais de inclusão social que, evidentemente, obrigatoriamente passa pelas desigualdades regionais, tem que pensar o território, a federação e os governos subnacionais como agentes do desenvolvimento. Como atores. Então essa é a primeira premissa. A federação sob uma perspectiva diferente e com uma veia muito forte municipal, local. Muito pela percepção do local, da importância do local e pela própria experiência, uma coisa ligada à outra. **Eu trabalhei em uma prefeitura, eu sei que a prefeitura tem um grande potencial de ação. E depois eu chego ao governo federal, eu levo isso em consideração, então uma coisa leva à outra.**”*

Vicente Trevas, primeiro a ocupar o cargo de Subchefe de Assuntos Federativos e idealizador da cooperação internacional federativa, ao comentar em entrevista²⁹ o processo que culminou na construção da Subchefia e da nova política de Estado, ressaltou a contribuição de gestores petistas como Celso Daniel, Tarso Genro, Olívio Dutra, Cezar Alvarez e Thelma de Sousa. As experiências destes e outros gestores à frente de administrações subnacionais brasileiras teria sido decisiva para a construção da institucionalidade, da perspectiva e do discurso que permeiam a cooperação internacional federativa. Trevas, sobre esta contribuição, afirma: *“Começou a haver uma densidade de atores dispostos a compartilhar essas reflexões e interagir”*.

²⁸ KLEIMAN, Alberto. Entrevista. Brasília: 10 de outubro de 2009. Entrevista concedida à autora para o desenvolvimento da dissertação.

²⁹ TREVAS, Vicente. Entrevista. Brasília: 15 de outubro de 2009. Entrevista concedida à autora para o desenvolvimento da dissertação

A larga experiência do Partido dos Trabalhadores na administração municipal oferece subsídios a uma das mais frequentes críticas à cooperação internacional federativa: a de que se trata de uma política supostamente concebida para compreender estados e municípios, mas tem caráter demasiadamente municipalista. A esse respeito, José Nelson Bessa Maia, Ex-Secretário de Relações Internacionais do Governo do Estado do Ceará, afirmou:

“Outros órgãos do governo federal, a exemplo da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, através da sua subchefia de relações federativas tem dado contribuição importante no processo de articulação internacional dos entes subnacionais, em especial no apoio à cooperação internacional federativa nos campos da integração regional (MERCOSUL/Foro Consultivo), cooperação com regiões italianas e francesas, políticas de fronteiras e apoio às iniciativas dos Municípios e Estados no exterior. No entanto, seu excessivo viés municipalista acaba por não envolver adequadamente os estados e reduzir, portanto, o impacto de suas ações de fomento à participação internacional subnacional.” (BESSA MAIA, 2009, p. 5, grifo nosso)

É, enfim, possível concluir que a experiência do Partido dos Trabalhadores na gestão de unidades subnacionais desempenha papel relevante na construção de uma nova perspectiva, no âmbito do Estado brasileiro, a respeito da inserção internacional subnacional, em especial da cooperação internacional de entes federados. A experiência à frente de governos municipais e o entendimento do potencial da atuação internacional destas localidades permitiram aos gestores petistas compreender que a atuação internacional subnacional representa mais oportunidades que ameaças às políticas de Estado. Parece inquestionável que esta compreensão tenha desempenhado papel decisivo na concepção de uma política de Estado que busca potencializar e dinamizar a cooperação internacional de unidades subnacionais e entende tais arranjos de cooperação como uma poderosa estratégia de promoção ao desenvolvimento.

A esse respeito, Salomón (2008), afirma com propriedade:

“Resulta relevante señalar que la trayectoria de los responsables de la SAF está muy vinculada al activismo internacionalista de los gobiernos subnacionales brasileños, sobre todo el desarrollado por las ciudades gobernadas por el PT a partir de finales de los años ochenta, como Porto Alegre, São Paulo y otros municipios más pequeños pero internacionalmente muy activos como por ejemplo Santo André o Guarulhos, en el ABC paulista. (...) El empeño de la SAF por legitimar y apoyar la actuación

internacional de los gobiernos subnacionales está pues vinculado a la propia experiencia de sus responsables.” (SALOMÓN, 2008, pp. 8-9)

Contudo, o amadurecimento da percepção do Estado brasileiro a respeito da atuação internacional de unidades subnacionais não pode ser exclusivamente creditado à experiência do Partido dos Trabalhadores na administração municipal e sua atuação na administração federal. Há um processo gradual de acúmulo de experiências nos três níveis de governo – municipal, estadual e federal – que permitiu aos gestores brasileiros, independente dos partidos políticos a que pertencem, compreender que a atuação internacional de unidades subnacionais é uma estratégia que apresenta oportunidades tanto para os governos locais quanto para o governo central.

Desde os anos 1980, dois fluxos simultâneos definiram este processo cumulativo de experiências: a intensificação da atuação internacional empreendida pelas unidades subnacionais brasileiras, de um lado, e as sucessivas tentativas de acomodação desse processo desenvolvidas pelo Estado nacional brasileiro, de outro. A esse respeito, Salomón (2009b, p. 154) pondera: *“Aunque en comparación con las administraciones anteriores la postura de la actual administración Lula supone un salto cualitativo importante, no puede hablarse tampoco de un cambio abrupto (...).”*

A nova postura do Estado brasileiro diante da ação exterior de suas unidades constituintes não é, portanto, resultado apenas da experiência e atuação da gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e do Partido dos Trabalhadores. O amadurecimento da percepção do Estado brasileiro a respeito da atuação internacional dos entes federados, que permitiu a superação do receio inicial rumo à aceitação e valorização, é produto de um processo paulatino de acúmulo de experiências em todos os níveis de governo. Tal processo, em conclusão, condiz com o que a literatura prevê: o receio do Estado frente à atuação de suas unidades constituintes no plano externo não se justifica; a experiência empírica contribuiria para que o Estado superasse gradativamente a percepção negativa desse processo. (KINCAID, 1990; DUCHACEK, 1990; SOLDATOS, 1990; CORNAGO, 2009; dentre outros.)

Adiante, veremos que o novo momento da relação entre Estado nacional e unidades subnacionais brasileiro no que diz respeito à atuação internacional subnacional não corresponde unicamente à elaboração e execução da cooperação

internacional federativa. Outros processos relevantes, que se dão em outras esferas que não a Presidência da República, compõem esse novo momento e serão apresentados a seguir.

b) A relação com o Ministério das Relações Exteriores

O entendimento dos processos que culminaram na criação da cooperação federativa só é possível mediante a compreensão de um ponto: a relação entre a institucionalidade construída, a partir de 2003, no âmbito da Presidência da República para o desenvolvimento da cooperação internacional federativa e o Ministério das Relações Exteriores.

Como vimos, os esforços empreendidos pela gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva desde 2003 – esforços regulamentados pela legislação de 2005 e 2007 – culminou na atuação inovadora da Presidência da República junto às unidades subnacionais no contexto da cooperação internacional de entes federados – tema que, à época, era discutido exclusivamente no âmbito do Ministério das Relações Exteriores. Contudo, vimos também que a atuação da institucionalidade criada no âmbito da Presidência da República para desenvolver a cooperação internacional federativa não se dá em conflito com as diretrizes definidas pelo Ministério das Relações Exteriores. A cooperação internacional federativa é desenvolvida em consonância com as prioridades da política externa brasileira da administração do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em especial com a agenda de fortalecimento da cooperação sul-sul.

As evidências indicam que a Subchefia de Assuntos Federativos manteve sempre boa relação com o Ministério das Relações Exteriores, em especial com a Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares. No entanto, a boa relação não é resultado da receptividade e concordância, por parte da Chancelaria brasileira, diante da nova percepção das potencialidades da atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras defendidas pela Presidência.

Cabe lembrar que a criação da Assessoria de Cooperação Internacional Federativa e, posteriormente, da Assessoria Internacional da Subchefia de Assuntos Federativos se dá em um momento de desarticulação da diplomacia federativa empreendida pela gestão Fernando Henrique Cardoso e da institucionalidade

construída para desenvolvê-la (a dissolução da Assessoria de Relações Federativas do Ministério das Relações Exteriores, a criação da Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares e sua atuação apática em temas referentes à atuação internacional subnacional, e a reconfiguração do papel desempenhado pelos escritórios de representação regional do MRE marcam o período).

Portanto, a boa relação entre a Subchefia de Assuntos Federativos e o Ministério das Relações Exteriores é resultado de um momento em que o tema da atuação internacional de governos subnacionais não é uma prioridade da Chancelaria brasileira. Ao contrário, a atuação do Ministério das Relações Exteriores junto aos governos subnacionais é, em boa medida, tímida e de baixo perfil – à exceção da atuação da Embaixada do Brasil em Buenos Aires junto às unidades subnacionais brasileiras e argentinas, que será apresentada adiante. Daí a ausência de conflitos com a atuação propositiva e de alto perfil da Subchefia de Assuntos Federativos.

A presença do então Subchefe de Assuntos Federativos, Vicente Trevas, nas reuniões da comissão que negociou a revisão e atualização do Acordo Quadro de Cooperação entre Brasil e França, em 2003 e 2004, comprova a tese defendida acima. O fato de a inserção internacional subnacional não ser, à época, considerada objeto privilegiado da ação do Ministério das Relações Exteriores permitiu que a Subchefia de Assuntos Federativos estivesse presente em momentos relevantes como as reuniões mencionadas sem que houvesse conflito de interesses ou percepções.

Ao relatar sua atuação nesta ocasião, Trevas³⁰ disse em entrevista:

“Eu fiz questão de afirmar que aquele Acordo Quadro, em todos os seus entendimentos e conteúdos, seria processado não só pelos Estados nacionais, mas pelos estados e municípios brasileiros e seus homólogos franceses (regiões e municipalidades).”.

Cabe mencionar que tal atuação permitiu, à frente, o desenvolvimento das atividades de cooperação internacional federativa e descentralizada entre Brasil e França, consideradas um dos principais eixos de ação da Subchefia de Assuntos Federativos.

³⁰ TREVAS, Vicente. Entrevista. Brasília: 15 de outubro de 2009. Entrevista concedida à autora para o desenvolvimento da dissertação

Outra evidência que corrobora a tese de que a Subchefia de Assuntos Federativos e a Chancelaria brasileira teria uma boa relação em função do tema da atuação internacional de unidades subnacionais não ser um tema privilegiado da agenda do Ministério das Relações Exteriores é a atuação de alto perfil da SAF no processo de negociação que culminou na construção do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL (FCCR), bem como na operacionalização e funcionamento do FCCR. Como vimos, a Subchefia de Assuntos Federativos desempenhou papel de destaque em tal processo sem que isso criasse conflito entre a unidade da Presidência da República e o Itamaraty.

Sobre a relação recente da Assessoria Internacional da Subchefia de Assuntos Federativos com a Chancelaria brasileira, o Coordenador da Assessoria Internacional da Subchefia de Assuntos Federativos Alberto Kleiman afirmou, em entrevista³¹, que o contato é próximo e cotidiano:

“Temos muito contato com o Itamaraty porque sabemos que existem zonas de encontro interessantes, sobretudo na cooperação. A cooperação é um braço cada vez mais importante da política externa, E, para o Brasil prestador de cooperação, o governo subnacional pode ser um aliado importante.”

No entanto, Kleiman salientou que, apesar do contato próximo, a atuação da Assessoria Internacional da Subchefia de Assuntos Federativos tem lógica muito distinta daquela que orienta a atuação do Ministério das Relações Exteriores: *“a base internacional da SAF está na realidade nacional”*. Tal afirmação faz referência à intenção de a Assessoria Internacional da Subchefia de Assuntos Federativos de pensar a atuação internacional de unidades subnacionais como em elemento da política interna, um elemento da estratégia de promoção do desenvolvimento nacional. Trata-se de uma perspectiva distinta daquela que pensa a inserção internacional subnacional exclusivamente como um tema que diz respeito à política externa e às estratégias de inserção internacional da nação.

Sobre a distinção entre as esferas da política interna e externa, Kleiman ressaltou: *“São esferas muito separadas. No mundo que a gente vive já não fazem*

³¹ KLEIMAN, Alberto. Entrevista. Brasília: 10 de outubro de 2009. Entrevista concedida à autora para o desenvolvimento da dissertação.

mais sentido, elas têm que ser pelo menos permeáveis”. Enfim, sobre tal permeabilidade, Kleiman afirmou que *“Há setores e setores no Itamaraty que têm maior permeabilidade a esse sistema. Mais sensíveis. E os mais sensíveis estão desenvolvendo ações”.*

Quanto às ações mencionadas por Alberto Kleiman, veremos a seguir que a nomeação, em 2004, de um diplomata para a Embaixada do Brasil em Buenos Aires com mandato específico para cuidar de articulações federativas entre o Brasil e Argentina corrobora a tese de que há setores da Chancelaria brasileira preocupados com a atuação internacional subnacional. Embora a atuação do Ministério das Relações Exteriores junto aos governos subnacionais seja, como afirmado acima, predominantemente tímida e de baixo perfil, há setores da Chancelaria brasileira que percebem que a atuação internacional de governos subnacionais pode representar oportunidades para a política externa brasileira.

Tal percepção confirma a tese, aqui defendida, de que a nova postura receptiva do Estado brasileiro diante da ação exterior de suas unidades constituintes não se deve apenas da experiência de atuação da gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e do Partido dos Trabalhadores. O amadurecimento da percepção do Estado brasileiro a respeito da atuação internacional dos entes federados, que permitiu a superação do receio inicial rumo à aceitação e valorização, é resultado de um processo paulatino de acúmulo de experiências em todos os níveis de governo.

c) *Caráter top-down*

A última observação relevante a respeito da cooperação internacional federativa a ser feita diz respeito ao caráter excessivamente *top-down* de tal política de Estado.

Vimos que a cooperação internacional federativa compõe um novo momento definido pelo amadurecimento da percepção do Estado brasileiro diante da intensificação da ação internacional de unidades subnacionais. A política de Estado elaborada e executada no âmbito da Subchefia de Assuntos Federativos inova ao adotar um discurso que defende a dinamização, a potencialização, o diálogo direto e regular e a qualificação da relação entre o Estado e suas unidades constituintes. A partir de 2003, pela primeira vez, o Estado brasileiro passou a se referir à atuação internacional de unidades subnacionais sem fazer uso do discurso que empregava

termos como coordenação e orientação que permeou o desenvolvimento da diplomacia federativa.

No entanto, ainda que inovador, o discurso que prega a dinamização e a potencialização da atuação internacional subnacional revela o caráter excessivamente *top-down* da cooperação internacional federativa. Ou seja, a cooperação internacional federativa é uma política construída exogenamente pelo Estado brasileiro e obedece, em boa medida, a lógica da imposição de cima para baixo de uma política pré-estabelecida. (SALOMÓN 2008; 2008b).

A atuação da Subchefia de Assuntos Federativos junto ao Foro Consultivo de Municípios, Estados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL (FCCR) é exemplo do caráter *top-down* acima identificado. Sobre tal atuação, Salomón (2008) conclui:

*“El liderazgo asumido por el gobierno federal (a través de la SAF) en el capítulo brasileño del FCCR es en gran medida un “liderazgo natural”: no hay en Brasil, en este momento, otro actor capaz de cumplir con esa **función educativa** que la SAF está cumpliendo como impulsora de la cooperación subnacional dentro de Mercosur.”* (SALOMÓN, 2008, p. 13, grifo nosso)

Ao definir a liderança desempenhada pela Subchefia de Assuntos Federativos no contexto descrito como uma *função educativa*, impulsora da cooperação subnacional no âmbito do MERCOSUL, Salomón (2008) corrobora a tese de que o caráter demasiado *top-down* pode ser entendido como traço distintivo de tal liderança.

Cornago (2009, p. 14) define o processo de reconhecimento da atuação internacional subnacional como uma prática válida por parte do Estado nacional como um processo de normalização: *“Normalization can consequently be defined as a mode of control that recognizes an otherwise deviant practice as valid, while the limits of these practices are fixed and carefully monitored.”*

Sobre tal processo de normalização, Cornago (2009) afirma:

*“It can arguably be said that, formulated in this way, the notion of normalization implies that the described process has a **top-down direction**, one in which central governments are the masters of the game, always aware of its political design and ultimate objective, while sub-state governments simply try, once and again, to find*

new venues for their international projection under the close scrutiny of their respective hosting states.” (CORNAGO, 2009, p. 15, grifo nosso)

O desenvolvimento da cooperação internacional federativa, bem como seu caráter *top-down*, parecem estar em perfeito acordo com os processos descritos por Cornago (2009).

O modelo *top-down*, enfim, dá fôlego à crítica mais frequente à cooperação internacional federativa: a afirmação de que a política se antecipa às reais demandas das unidades subnacionais brasileiras e, não reconhecendo a autonomia dos governos locais, estabelece uma agenda impositiva para a cooperação internacional de entes federados. Esta postura, segundo os críticos, resultaria em uma relação de tutela entre o Estado nacional e suas unidades constituintes.

A esse respeito, o Coordenador da Assessoria Internacional da Subchefia de Assuntos Federativos Alberto Kleiman afirmou em entrevista que a Subchefia de Assuntos Federativos sempre atuou, desde sua criação, respeitando as agendas e interesses dos governos subnacionais. *“Nosso papel no governo federal, na presidência, é articular. Não de uma forma forçada. De forma não-intervencionista, não-instrumentalista. Com autonomia.”*³²

2.6.5 Considerações finais sobre a cooperação internacional federativa

Em conclusão, vimos que a cooperação internacional federativa, política de Estado criada no âmbito da Presidência da República no início do primeiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, apresenta duas inovações importantes no que diz respeito à percepção do Estado brasileiro diante da intensificação da atuação internacional de suas unidades constituintes: 1) a inserção internacional subnacional deixa de ser tratada exclusivamente como um tema de política externa e passa a ser um tema debatido no contexto da política interna e das estratégias para a promoção do desenvolvimento nacional; 2) o Estado brasileiro passa, pela primeira vez, a se referir à inserção internacional subnacional fazendo uso de um discurso que defende a dinamização e potencialização da atuação internacional de entes federados ao invés da coordenação e do controle de tal modalidade de atuação.

³² KLEIMAN, Alberto. Entrevista. Brasília: 10 de outubro de 2009. Entrevista concedida à autora para o desenvolvimento da dissertação.

Tais inovações compõem, certamente, um novo momento do relacionamento entre o Estado brasileiro e as unidades subnacionais brasileiras no que tange à ação internacional subnacional. Contudo, vimos também que o amadurecimento da percepção do Estado brasileiro a respeito da atuação internacional dos entes federados, que permitiu a superação do receio rumo à valorização, é produto de um processo paulatino de acúmulo de experiências em todos os níveis de governo e não resultado apenas da experiência e atuação da gestão do Presidente Luis Inácio Lula da Silva e do Partido dos Trabalhadores.

Segue a análise de dois outros movimentos altamente relevantes, desenvolvidos fora do âmbito da Presidência da República, que compõem esse novo momento. Veremos que o novo momento da relação entre Estado nacional e unidades subnacionais brasileiro no que diz respeito à atuação internacional subnacional não corresponde exclusivamente à elaboração e execução da cooperação internacional federativa. Outros processos relevantes, desenvolvidos em outras esferas que não a Presidência da República, compõem esse novo momento.

2.7 O SETOR DE RELAÇÕES FEDERATIVAS DA EMBAIXADA DO BRASIL EM BUENOS AIRES E AS TENTATIVAS RECENTES DE INSTITUCIONALIZAÇÃO POR PARTE DO PODER LEGISLATIVO

Dois movimentos relevantes compõem o novo momento definido pelo amadurecimento da percepção do Estado brasileiro diante da intensificação da atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras: 1) a atuação do setor de Relações Federativas da Embaixada do Brasil em Buenos Aires; e 2) as iniciativas recentes de institucionalização da atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras por parte do poder legislativo.

2.7.1 O setor de Relações Federativas da Embaixada do Brasil em Buenos Aires: uma experiência inovadora

Em 2003, criou-se o setor de Relações Federativas da Embaixada do Brasil em Buenos Aires e, em 2004, nomeou-se um diplomata para chefiar o setor, em 2004. A nova estrutura, uma experiência inovadora, foi desenhada, prioritariamente, para administrar as articulações federativas entre o Brasil e unidades subnacionais argentinas. No entanto, ela se ocupou também da administração das articulações entre o Estado argentino e unidades subnacionais brasileiras, bem como do auxílio no

contato entre unidades subnacionais de ambos os países (VIGENAVI, 2006; SOMBRA SARAIVA, 2004).

O Conselheiro Francisco Chagas foi enviado à Embaixada do Brasil em Buenos Aires em 2003 e, no ano seguinte, foi nomeado o primeiro adido federativo da Embaixada. Desempenhou a função até 2006, quando deixou a Argentina. Sobre os antecedentes da criação do setor de Relações Federativas da Embaixada do Brasil em Buenos Aires, Chagas afirmou, em entrevista:

“O tema [da atuação internacional de unidades subnacionais] no Itamarati durante muito tempo foi tabu. Era uma coisa vista como algo que impunha um potencial de dificuldades; podia criar algum tipo de dificuldades. Havia um potencial de criação de algum embaraço no relacionamento entre os países, o fato de que unidades nacionais digamos assim, tivessem desempenho ou atividades internacional. Ora, isso realmente foi uma coisa que durou muitos e muitos anos. (...) Eu servi em algumas embaixadas e essa visão sempre, sempre existiu.”³³

As afirmações de Chagas comprovam o caráter inovador da criação de uma unidade no âmbito da Embaixada do Brasil em Buenos Aires ao assinalar que tal iniciativa corresponde à superação do receio inicial da Chancelaria brasileira a respeito da inserção internacional subnacional. Chagas, ao descrever o processo que culminou na criação do cargo de adido federativo da Embaixada brasileira em Buenos Aires, afirmou que:

“Mas recentemente, enfim, que houve simplesmente a constatação de que era inevitável [a intensificação dos contatos internacionais de unidades subnacionais brasileiras], porque o próprio crescimento do país, o próprio desenvolvimento do Brasil faria com que naturalmente essas relações se multiplicassem, surgissem e se multiplicassem. (...) As províncias argentinas, a cidade de Buenos Aires, tinham contato com estados brasileiros, com cidades brasileiras e havia uma agenda, havia contato, havia entendimento e era preciso justamente acompanhar. (...) Então, durante esse período em que eu estive lá, eu pude acompanhar o esforço que se fez no acompanhamento desses contatos, em apoiá-los. E desenvolvê-los. (...) É uma situação que antes era vista como um potencial de conflito e hoje em dia surgiu a

³³ CHAGAS, Conselheiro Francisco. Entrevista. Brasília: 18 de outubro de 2009. Entrevista concedida à autora para o desenvolvimento da dissertação.

consciência de que era preciso acompanhar e procurar apoiar pra que o desenvolvimento aconteça da melhor maneira possível.”³⁴

Em boa medida, trata-se da constatação de que:

“autonomous entities’ participation in the international arena is a function of the competencies that they acquire through a specific autonomy arrangement and need to be treated as a logical extension thereof in order to make the overall conflict settlement viable and attractive.” (WOLF, 2007, p. 149)

A criação do setor de Relações Federativas da Embaixada do Brasil em Buenos Aires seria, enfim, um movimento definido pelo amadurecimento da percepção do Estado brasileiro a respeito da atuação internacional de governos subnacionais brasileiros. Superados o receio e a desconfiança iniciais, consolidou-se, no âmbito da Embaixada do Brasil em Buenos Aires, a percepção de que o apoio aos contatos internacionais de unidades subnacionais brasileiras com governos locais argentinos, bem como aos contatos do Estado brasileiro com unidades subnacionais argentinas, oferece mais oportunidades que ameaças. A esse respeito, Chagas afirmou:

“À medida que você estabelece um contato com as províncias, você passa a acompanhar essa agenda de contato, ter uma melhor noção do que está havendo no movimento, vamos dizer assim, de entendimento entre essas unidades dos países. Isso enfim, pra nós, traz resultados muito positivos.”³⁵

Sobre a criação do novo setor no âmbito da Embaixada brasileira em Buenos Aires, sabe-se que o Embaixador Sérgio França Danese, então Ministro-Conselheiro em Buenos Aires, desempenhou papel importante nesse processo. Ainda sobre os envolvidos no processo, Chagas³⁶ acrescentou que a criação da unidade de Relações Federativas se deu sob o comando do Embaixador José Botafogo Gonçalves, Embaixador do Brasil em Buenos Aires de 2002 a 2004. No entanto, a Argentina enfrentou, à época em que o Embaixador Botafogo Gonçalves passou à frente da Embaixada brasileira em Buenos Aires, uma grave crise política e econômica. O

³⁴ CHAGAS, Conselheiro Francisco. Entrevista. Brasília: 18 de outubro de 2009. Entrevista concedida à autora para o desenvolvimento da dissertação.

³⁵ CHAGAS, Conselheiro Francisco. Entrevista. Brasília: 18 de outubro de 2009. Entrevista concedida à autora para o desenvolvimento da dissertação.

³⁶ CHAGAS, Conselheiro Francisco. Entrevista. Brasília: 18 de outubro de 2009. Entrevista concedida à autora para o desenvolvimento da dissertação.

período crítico impediu que atividades de maior fôlego fossem desenvolvidas pela unidade responsável pelas Relações Federativas da Embaixada brasileira. Portanto, as atividades mais relevantes desenvolvidas pela unidade criada em 2003 se deram sob o comando do Embaixador Mauro Vieira, Embaixador do Brasil em Buenos Aires de 2004 a janeiro de 2010.

Como vimos, a atuação do setor de Relações Federativas da Embaixada do Brasil em Buenos Aires dividia-se em dois principais eixos de ação: a aproximação do Estado brasileiro, por meio de seu corpo diplomático servindo em território argentino, dos governos subnacionais argentinos e o apoio aos relacionamentos entre unidades subnacionais brasileiras e argentinas.

Quanto ao relacionamento entre unidades subnacionais brasileiras e argentinas, a atuação do adido federativo da Embaixada brasileira em Buenos Aires se traduzia no apoio logístico e na facilitação dos contatos. Entre 2003 e 2006, a Embaixada brasileira prestou auxílio às viagens à províncias argentinas de prefeitos e governadores de São Paulo, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Ceará, Paraná e Mato Grosso, entre outros.

O documento do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, de 30 de julho de 2004, confirma a atuação de alto perfil do setor de Relações Federativas da Embaixada brasileira junto aos governos subnacionais em visita à Argentina ao anunciar a viagem do então governador Germano Rigotto a quatro províncias argentinas e registrar que o então adido federativo Francisco Chagas comporia a comitiva do Governador.

*“O governador Germano Rigotto inicia, hoje (30), às 18 horas, uma nova missão à Argentina. O objetivo principal da viagem é fortalecer a integração com os governadores das províncias argentinas de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fé e Entre Rios, como forma de intensificar as relações institucionais e comerciais. (...) A delegação oficial conta com os secretários do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais, Luis Roberto Ponte, e da Agricultura e Abastecimento, Odacir Klein, além do presidente da Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul (Farsul), Carlos Rivaci Sperotto. **Já na Argentina, o conselheiro Francisco Carvalho Chagas, chefe do setor de Relações Federativas da Embaixada do Brasil em Buenos Aires se une à missão.**” (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2004, grifo nosso.)*

A atuação da Embaixada brasileira também foi registrada, em notas publicadas em 22 e 30 de junho de 2006, pela Prefeitura de Ribeirão Preto. As notas ressaltam o auxílio da Embaixada à ocasião da viagem do então Prefeito de Ribeirão Preto Welson Gasparini às cidades argentinas de Rosário e Buenos Aires.

“Após o encontro de Rosário o embaixador do Brasil na Argentina, Mauro Vieira, ofereceu, na sede da embaixada, em Buenos Aires, um coquetel em homenagem ao casal Welson Gasparini e Auri Stela Menna Barreto com a participação de inúmeros convidados. Também nessa recepção o prefeito manteve novos contatos com empresários argentinos dando-lhes maiores informações sobre a infraestrutura da cidade de Ribeirão Preto e da região.” (PREFEITURA DE RIBEIRÃO PRETO, 2006)

Outra evidência da atuação de alto perfil do setor de Relações Federativas da Embaixada do Brasil em Buenos Aires é o papel desempenhado pela unidade durante a visita do então Governador do Estado do Mato Grosso Blairo Maggi à província de Córdoba em 2004. Maggi esteve em Córdoba para negociar a instalação de uma planta da empresa argentina de maquinário agrícola Metalfor em seu estado e, nesse processo, contou com o apoio da Embaixada brasileira em Buenos Aires e, em especial do setor de Relações Federativas.

O apoio da Embaixada brasileira em Buenos Aires à Maggi, à época, foi registrado em nota da Secretaria de Comunicação Social do Estado do Mato Grosso, publicada em 28 de julho de 2004:

“O embaixador Mauro Vieira sustentou que a visita do governador Blairo Maggi é importante para consolidar relações entre estado de Mato Grosso e as regiões da Argentina que apresentam similaridade com os mercados do Centro-Oeste. “Mato Grosso e Argentina estão entre os principais produtores de grãos do mundo, entre os maiores produtores de carne e têm realidades muito parecidas. Creio que se enfrentarem juntos o mercado mundial ambas as regiões terão melhores perspectivas nos seus negócios”, disse Vieira.” (SECOM, 2003)

A respeito da atuação como adido federativo ao lado de Maggi à ocasião, Francisco Chagas³⁷ afirmou:

³⁷ CHAGAS, Conselheiro Francisco. Entrevista. Brasília: 18 de outubro de 2009. Entrevista concedida à autora para o desenvolvimento da dissertação.

“Pra nós, tudo o que pudesse estimular investimento argentino no Brasil, portanto o comércio, era positivo. Hoje isso é um ponto da agenda do Itamarati e do governo brasileiro. (...) E no momento em que você vê o governo do estado interessado nisso, é uma coisa que, na nossa avaliação, merece todo o nosso apoio e empenho em fazer com que ela se desenvolvesse”.

Enfim, no que diz respeito à atuação do setor de Relações Federativas da Embaixada brasileira em Buenos Aires no apoio ao desenvolvimento dos contatos entre unidades subnacionais brasileiras e argentinas, vimos que se trata de uma atuação de alto perfil cujos resultados são evidentes: a instalação da empresa argentina Metalfor em Rondonópolis, Mato Grosso, em 2005 é exemplo de como o auxílio da Embaixada brasileira no desenvolvimento da agenda de um governo subnacional brasileiro na argentina resultou em ganhos concretos.

Quanto à atuação do setor de Relações Federativas da Embaixada do Brasil em Buenos Aires junto às províncias e municipalidades argentinas, entre 2003 e 2006 o Embaixador brasileiro em Buenos Aires visitou 13 províncias argentinas – algumas províncias receberam a visita do Embaixador repetidas vezes. Trata-se de uma mudança significativa: nunca, até a criação do setor de Relações Federativas, o Embaixador brasileiro na Argentina teve contato direto e regular com as demais províncias e municipalidades argentinas afora a cidade de Buenos Aires.

Para o desenvolvimento de tais iniciativas, o setor de Relações Federativas da Embaixada dedicava-se à sistematização dos contatos com províncias e municipalidades argentinas, a promoção de encontros entre o Embaixador e os governos de tais regiões e a construção de uma agenda de diálogo entre o Embaixador brasileiro em Buenos Aires e as unidades subnacionais argentinas. Sobre a metodologia adotada para a construção e condução dessa agenda, Chagas³⁸ afirmou:

“Nós montamos uma agenda de contatos do embaixador brasileiro com as províncias com grande esforço, porque o embaixador tem uma agenda muito tomada por temas no relacionamento entre os dois governos. (...) Em todas as viagens do embaixador nós tratávamos de montar uma agenda que era ampla e eu me encarregava de entrar em contato com todos os outros setores diferentes da embaixada para reunir as informações que eles tinham sobre alguma coisa que pudesse ter em relação com a

³⁸ CHAGAS, Conselheiro Francisco. Entrevista. Brasília: 18 de outubro de 2009. Entrevista concedida à autora para o desenvolvimento da dissertação.

provincia a ser visitada. Qual é a nossa agenda com Corrientes? Com Entre Rios? Na volta, com todas as informações que nós trazíamos e mãos, eu fazia o processo inverso: eu passava para cada setor interessado relatórios com as informações que nós tínhamos trazido.”

Sobre os resultados da política de aproximação da Embaixada brasileira em Buenos Aires com as províncias e municipalidades argentinas, o exemplo mais claro dos êxitos conquistados está na atuação do setor de Relações Federativas da Embaixada do Brasil no caso do contencioso do açúcar no âmbito do MERCOSUL. Em 2002, o governo argentino iniciou o debate e respeito de uma lei de proteção do açúcar argentino que sobretaxou significativamente o açúcar brasileiro. As províncias de Tucumán, Salta e Jujuy, principais regiões produtoras de açúcar argentino, desempenharam papel importante no processo que culminou na aprovação de tal lei de proteção. No início de 2003, o então Presidente argentino Eduardo Duhalde vetou a lei de proteção. No entanto, as relações entre o Brasil e o país vizinho, em especial com as regiões onde se concentram os maiores produtores de açúcar argentinos, ficaram estremecidas.

Diante desta situação, o setor de Relações Federativas da Embaixada organizou uma visita do Embaixador do Brasil em Buenos Aires, à época o Embaixador José Botafogo Gonçalves, à Tucumán. O diálogo com o governo da província argentina, ao qual o Embaixador Mauro Vieira deu continuidade a partir de 2004, foi proveitoso e permitiu um maior conhecimento da realidade da região e dos interesses dos produtores locais. Enfim, a aproximação das partes ofereceu contribuição importante ao processo que permitiu o avanço das negociações a respeito da questão do comércio de açúcar entre Brasil e Argentina.

Uma das viagens do Embaixador Botafogo Gonçalves à província de Tucumán, bem como suas tentativas de apaziguar a tensão que opunha produtores e o governo local e o Estado brasileiro, foi registrada pelo jornal *La Gaceta*. Em 13 de dezembro de 2003, o jornal de Tucumán relatou as declarações feitas pelo Embaixador em visita à província argentina:

“Botafogo Gonçalves, en todo momento, dejó en claro que el gobierno de su país siempre tuvo cuidado de no provocar detrimentos en las economías regionales argentinas. “Siempre se buscó conjugar acciones con los productores tucumanos para fortalecer una posición común en el mercado internacional de azúcar”, dijo.

Alperovich coincidió con esta última apreciación del embajador, pero remarcó que su gestión no permitirá que factores externos pongan en riesgo ni la producción ni los puestos laborales del sector azucarero local.” (LA GACETA, 2003)

O exemplo acima permite compreender o papel relevante desempenhado pelo setor de Relações Federativas da Embaixada do Brasil em Buenos Aires tanto no que diz respeito à agenda positiva do Estado brasileiro, quanto no que se refere aos contenciosos que este Estado enfrenta. A esse respeito, Chagas³⁹ declarou:

“Há oportunidades para o avanço da agenda que tem elementos de maior dificuldade. (...) Esse diálogo contribuiu muito pra que se encontrassem saídas pra alguns problemas. Você não fica dependendo só do contato entre autoridades do governo central. Você tem contato direto com quem está lidando com aquela realidade. (...) E aí são muitos e muitos os exemplos, enfim, que a gente conhece de situações que acabaram só sendo conhecidas na medida em que houve essa aproximação de idéias e projetos que foram apoiados ou mesmo desenvolvidos a partir desses contatos.”

Cabe observar que atualmente não há, na Embaixada do Brasil em Buenos Aires, um diplomata com mandato específico para cuidar de articulações federativas. As atividades anteriormente desenvolvidas pelo adido federativo são, hoje, responsabilidade da equipe encarregada das relações políticas da Embaixada brasileira. Tudo indica, no entanto, que o setor de Relações Federativas segue desenvolvendo uma atuação de alto perfil junto aos governos subnacionais brasileiros e argentinos.

A esse respeito, Chagas afirmou, em entrevista:

“Na medida em que você vai a província, que conhece as pessoas que estão diretamente envolvidas com o problema, você passa a ter uma outra visão, uma outra dimensão do problema. Primeiro você leva a sua informação, a sua mensagem e você consegue obter dessas pessoas, não só ali no momento da visita mas você estabelece com elas um contato. (...) Esse trabalho continuou e tem dado a embaixada e ao embaixador uma capacidade e entendimento muito maior da realidade da Argentina e dos interesses argentinos. Eles não estão vinculados, limitados a Buenos Aires.”

³⁹ CHAGAS, Conselheiro Francisco. Entrevista. Brasília: 18 de outubro de 2009. Entrevista concedida à autora para o desenvolvimento da dissertação.

Sabe-se também que a experiência inovadora de articulação federativa no âmbito da Embaixada do Brasil em Buenos Aires foi avaliada positivamente pelo Ministério das Relações Exteriores e tem sido replicada em outras Embaixadas brasileiras. Em entrevista, o diplomata Flávio Goldman⁴⁰, atual Secretário Adjunto da Secretaria Municipal de Relações Internacionais de São Paulo, afirmou que experiência semelhante vem sendo desenvolvida na Embaixada do Brasil em Montevideú.

Enfim, a atuação da Embaixada do Brasil e Buenos Aires junto aos governos subnacionais, brasileiros e argentinos, tem caráter inovador e indica que setores do Ministério das Relações Exteriores superaram o receio inicial diante da inserção internacional subnacional. A experiência de articulação federativa no âmbito da Embaixada do Brasil em Buenos Aires simboliza um novo entendimento das potencialidades e limitações da inserção internacional subnacional por parte de setores do Ministério das Relações Exteriores. Trata-se da evidência concreta da percepção, por parte do Estado brasileiro, da necessidade de fortalecer sua presença junto a unidades subnacionais brasileiras e estrangeiras, capacitando-se para lidar com competência com a intensificação de tal modalidade de inserção internacional.

Enfim, é possível observar na atuação do setor de Relações Federativas da Embaixada do Brasil em Buenos Aires um movimento relevante: não se trata de uma estrutura criada para atuar junto a um processo que deseja controlar, mas sim junto a um processo do qual deseja tirar proveito. Fica clara a percepção, por parte do Ministério das Relações Exteriores de que a inserção internacional oferece oportunidades interessantes ao Estado brasileiro.

2.7.2 Iniciativas recentes de institucionalização da atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras por parte do poder legislativo

Iniciativas recentes de institucionalização e normalização da atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras por parte do poder legislativo configuram movimentos relevantes que, tal qual a elaboração e execução da cooperação internacional federativa e a atuação do setor de Relações Federativas da

⁴⁰ GOLDMAN, Flávio. Entrevista. São Paulo: 3 de dezembro de 2009. Entrevista concedida à autora para o desenvolvimento da dissertação.

Embaixada do Brasil em Buenos Aires, compõem um novo momento definido pelo amadurecimento da percepção do Estado brasileiro diante da intensificação da atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras.

Veremos que a elaboração, em 2005, da Proposta de Emenda Constitucional 474/2005, conhecido como a “PEC da Paradiplomacia”, de autoria do Deputado André Costa e a elaboração do Projeto de Lei do Senado 98 de 2006, de autoria do Senador Antero Paes de Barros e modificado pelo Senador Arthur Virgílio são exemplos de que o tema da inserção internacional subnacional deixou de ser um tema exclusivamente debatido no âmbito do Ministério das Relações Exteriores e passou a ser também objeto da atuação do poder legislativo.

A elaboração, em 2005, da Proposta de Emenda Constitucional PEC 474/2005, a “PEC da Paradiplomacia”, de autoria do diplomata licenciado à época exercendo o mandato de deputado federal, André Costa (PDT-RJ), é a primeira ação do poder legislativo a ser destacada. Apresentada ao Plenário da Câmara dos Deputados brasileira em novembro de 2005, a proposta consistia no acréscimo de um parágrafo ao artigo 23 da Constituição Federal do Brasil para permitir que unidades subnacionais brasileiras pudessem promover atos e celebrar acordos e convênios com unidades subnacionais estrangeiras. A proposta foi apreciada pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da casa (CCJC) e, em abril de 2007, foi arquivada conforme aconselhado pelo Deputado Ney Lopes (PFL-RN), relator da proposta junto à CCJC.

O Deputado André Costa (PDT – RJ), em seu texto, propunha que fosse acrescida ao artigo 23 da Constituição Federal do Brasil a permissão aos estados e municípios brasileiros, no âmbito de suas respectivas competências, para a promoção de atos e celebração de acordos e convênios com entes de subnacionais estrangeiros, mediante prévia autorização da União. O relator junto à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados entendeu, no entanto, que unidades subnacionais brasileiras, tal qual definido pela Constituição Federal do Brasil, já possuem o direito constitucional de celebrar atos com qualquer ator internacional desde que respeite dois limites: 1) restrições impostas corpo legislativo e 2) o conjunto de competências atribuídas às unidades subnacionais pela Constituição Federal.

Sobre as motivações que levaram à apresentação da Proposta de Emenda Constitucional, o Deputado André Costa afirmou, em entrevista à Priscila Gambini (2008), que a Chancelaria brasileira não havia produzido consenso sobre a questão da inserção internacional subnacional. Para o Deputado, o corpo diplomático brasileiro, à exceção de diplomatas que lidaram diretamente com o tema da atuação internacional de entes federados, não possuía uma opinião mais calibrada sobre a matéria. Daí a necessidade de superar as dúvidas que pautavam esse debate no âmbito do Ministério das Relações Exteriores e avançar na construção de bases legais e amparo constitucional para a ação internacional de unidades subnacionais no ordenamento jurídico brasileiro. A esse respeito, o Deputado André Costa declarou:

“No Brasil não se aplica o entendimento jurídico sobre a matéria como nas repúblicas federativas dos EUA, Alemanha e Rússia. Nestes a diplomacia dos entes subnacionais é amplamente respaldada como fenômeno histórico (direito consuetudinário não aplicável ao Brasil), lacunas jurídicas (no Brasil a prerrogativa do Presidente da República sobre a matéria não permite controvérsias) ou preceito constitucional (casos, sobretudo, da Alemanha e Rússia). (...) Há igualmente o exemplo da Itália, que em 2002, aprovou emenda constitucional permitindo semelhante capacidade jurídica internacional a suas regiões, desde que previamente autorizadas por Roma, em estudo de caso a caso. Pode-se aventar ainda exemplos de Estados unitários, como a França, que passou por semelhante reforma constitucional. Todo esse processo de revisão constitucional, observado em inúmeros países e em vários Continentes, por si só nos revela, de forma cristalina, duas coisas: primeiro, que o fenômeno é atual e inquestionável (pujante); segundo, que o respaldo constitucional deva ser claro (explícito), sobretudo em países de tradição da norma escrita, como o Brasil.” (COSTA, 2008 apud GAMBINI, 2008, p. 126)

A proposta do Deputado André Costa foi arquivada, seguindo o parecer do Deputado Ney Lopes (PFL-RN), relator da proposta junto à CCJC. O relator alegou que a proposta subverteria a ordem federativa ao restringir a autonomia dos entes federados prevista no artigo 18 da Constituição da República e, portanto, votou pelo arquivamento da mesma. Cabe, no entanto, ressaltar que o voto do parecer não se deu em função de uma interpretação da atuação internacional subnacional. Ao contrário, o Deputado Ney Lopes entendeu que a proposta legislava sobre uma matéria já definida pela Constituição brasileira, daí o voto pela desautorização do instituto (CASTELO BRANCO, 2008).

A segunda iniciativa do poder legislativo tendo em vista a normalização da atuação internacional subnacional a ser destacada é o Projeto de Lei do Senado 98 de 2006, de autoria do Senador Antero Paes de Barros (PSDB-MT). Apresentada em abril de 2006, o projeto dispunha sobre a aplicação de normas internacionais no Brasil, dentre outras providências. Ainda em abril de 2006, o projeto foi enviado à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal, que designou como relator o Senador Arthur Virgílio (PSDB-AM). O Senador Virgílio apresentou, no dia 19 de julho de 2006, parecer favorável na forma de substituto apresentado. Dentre outras modificações, o parecer deu nova redação aos artigos 12 e 13:

“Art. 12. Os Estados, os Municípios e o Distrito Federal poderão, no âmbito de suas competências constitucionais, negociar e celebrar convênios com subunidades políticas ou administrativas estrangeiras mediante prévia autorização do Ministério das Relações Exteriores. § 1º Os convênios internacionais mencionados no caput deste artigo não serão considerados tratados internacionais. § 2º As obrigações que possam decorrer de um convênio internacional serão reguladas pela lei do Estado, Município ou Distrito Federar que o tenha firmado.

Art. 13. Convenio internacional negociado e celebrado por entes da Federação brasileira não pode contrariar acordo-quadro do qual o Brasil seja parte. § 1º Se houver acordo-quadro pertinente, o ato negociado como objeto de convênio internacional deve constituir ajuste complementar àquele. § 2º Se não houver acordo-quadro pertinente, mas o objeto de convênio internacional conflitar com as competências federais, o ato negociado deve constituir tratado.”

No dia 19 de setembro de 2006, no entanto, o relator, Senador Arthur Vergílio, pediu que para reexaminar a matéria e foi atendido. O Projeto de Lei aguardou o reexame até que, em 19 de dezembro de 2006, foi devolvido pelo relator ao Presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional nos termos do nos termos do art. 89 § 2º do Regimento Interno do Senado Federal – que define que, ao encerrar-se a legislatura, o Presidente da Comissão deve providenciar que os seus membros devolvam à secretaria da comissão os processos que lhes tenham sido distribuídos.

Encerrada a legislatura, o Senador Arthur Virgílio devolveu o processo, em suas mãos para reexame da matéria, ao Presidente da Comissão. Este, por sua vez, enviou o processo a Subsecretaria de Coordenação Legislativa do Senado Federal que, nos

termos dos incisos do art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal e do Ato nº 97 de 2002 do Presidente do Senado Federal, decidiu por dar seguimento à tramitação da proposta e decidiu pela volta da matéria à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Em fevereiro de 2007, no entanto, o Presidente da Comissão, como lhe cabe, designou novo relator para o Projeto de Lei: o Senador Cristovam Buarque (PDT-DF).

Com o pedido de reexame da matéria por parte do Senador Arthur Virgílio e a posterior designação de novo relator para o processo, a tramitação do substitutivo de autoria do Senador Virgílio, que dava nova redação aos artigos 12 e 13 e tratava da celebração de convênios internacionais entre unidades subnacionais brasileiras e estrangeiras, não teve seguimento.

O Projeto de Lei, enfim, em sua versão original, foi apreciado pelo Senador Cristovam Buarque e, em 19 de novembro de 2009, a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional Comissão de Relações se manifestou pela prejudicialidade do projeto. Em 4 de maio de 2010, após a Comissão de Constituição e Justiça se manifestar pela rejeição da matéria, os dois pareceres negativos foram lidos em plenário e a Presidência do Senado Federal, à ocasião, encaminhou definitivamente o projeto ao arquivo.

Duas ressalvas sobre as propostas apresentadas se fazem necessárias: primeiramente, ambos os projetos – a Proposta de Emenda Constitucional do Deputado André Costa e a nova redação do Projeto de Lei proposta pelo Senador Arthur Virgílio – têm grandes fragilidades e limitações duramente criticadas pelos que estudam o aspecto jurídico da inserção internacional subnacional (CASTELO BRANCO, 2008; URBANEJA DE BRITO e CARVALHO, 2009). Segundo, a tramitação sem êxitos das propostas indica que não há consenso sobre a necessidade da criação de instrumentos legais para a normalização da atuação internacional subnacional.

Contudo, as tentativas de legitimação da atuação internacional subnacional no ordenamento jurídico brasileiro merecem atenção uma vez que indicam que o tema da inserção internacional subnacional, bem como dos desafios e oportunidades que traz

consigo, é reconhecido pelo Estado nacional brasileiro como prática válida e é debatido nas várias instâncias de decisão da agenda política brasileira.

Cornago (2009) afirma que:

“These processes of recognition at a domestic level, which are widely spread over the most disparate countries around the world, have in addition shaped the reciprocal basis for what can be considered a formative process of a new customary practice in the field of diplomatic law.” (CORNAGO, 2009, p. 29)

Em conformidade com o processo descrito por Cornago (2009), as iniciativas de institucionalização da atuação internacional subnacionais por parte do poder legislativo brasileiro representam um avanço significativo: o tema da atuação internacional de unidades subnacionais transcendeu os fóruns que debatem exclusivamente a política externa brasileira. Cabe ainda ressaltar que o desenvolvimento do debate no âmbito do poder legislativo tem muito a contribuir para conferir maior segurança jurídica para a ação internacional de unidades subnacionais.

Ainda a respeito do que é possível apreender das recentes tentativas de institucionalização da atuação internacional de unidades subnacionais encampadas no âmbito do poder legislativo, pode-se concluir que tais iniciativas corroboram a tese de que o processo paulatino de acúmulo de experiências, em todos os níveis de governos, que resulta no amadurecimento da percepção do Estado brasileiro diante da inserção internacional subnacional não está exclusivamente ligado a um ou outro partido ou coligação partidária. A análise dos legisladores envolvidos nos debates apresentados e suas respectivas filiações partidárias confirmam que se trata de um processo que transcende posições políticas – embora não possamos, ingenuamente, ignorar por completo o papel que tais posições, evidentemente, desempenhem papel relevante em como cada gestor se colocará diante da questão.

Enfim, os dois movimentos apresentados - a atuação do setor de Relações Federativas da Embaixada do Brasil em Buenos Aires junto aos entes federados brasileiros e argentinos e as iniciativas recentes de institucionalização da atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras por parte do poder legislativo - compõem um novo momento da relação do Estado brasileiro e suas unidades

constituintes no que diz respeito à intensificação da atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras.

Somados à elaboração e execução da política de Estado, que foi chamada de cooperação internacional federativa, tais movimentos confirmam o amadurecimento da percepção do Estado brasileiro diante da atuação internacional subnacional: o receio diante da ação de unidades subnacionais no exterior é gradativamente superado. A percepção de que a atuação internacional subnacional implicaria necessariamente riscos à eficiência da política externa brasileira e, no limite, à unidade federativa foi, em suma, superada e, em setores relevantes do Estado Brasileiro, substituída pela percepção de que tal modalidade de atuação oferece mais oportunidade que riscos e deve, portanto, ser apoiada ao invés de constrangida.

As experiências apresentadas confirmam, enfim, a tese de que o amadurecimento da percepção do Estado brasileiro a respeito da atuação internacional de unidades subnacionais não pode ser exclusivamente creditada à atuação de um determinado partido político. Fica claro que há um processo paulatino de acúmulo de experiências nos três níveis de governo e em diferentes setores do Estado brasileiro que permitiu aos gestores brasileiros compreender que a atuação internacional de unidades subnacionais é uma estratégia que apresenta oportunidades, tanto para os governos locais, quanto para o governo central.

Veremos, todavia, que há setores do Estado brasileiro, em especial do Ministério das Relações Exteriores, cuja atuação discreta e de baixo perfil no que tange à inserção internacional subnacional indica que, ainda que o receio diante da atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras tenha sido superado, não há consenso a respeito das potencialidades de tal atuação. A percepção de setores do Estado brasileiro de que a inserção internacional subnacional não oferece oportunidades relevantes para o governo central explica, enfim, a atuação tímida e, em boa medida, apática de tais setores junto aos governos locais brasileiros.

2.8 A ATUAÇÃO DA AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC) NO QUE DIZ RESPEITO À COOPERAÇÃO QUE ENVOLVE UNIDADES SUBNACIONAIS

Criada em 1987, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) integra a estrutura do Ministério das Relações Exteriores. Inicialmente vinculada à Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), o órgão foi desenhado para operar programas de cooperação técnica entre o Estado brasileiro, os demais Estados e organismos internacionais. Em 1996, a Agência Brasileira de Cooperação se tornou uma autarquia vinculada à Secretaria Geral do Ministério das Relações Exteriores e foram redefinidas suas atribuições e responsabilidades:

“Coordenar, negociar, aprovar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, a cooperação para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, recebida de outros países e organismos internacionais e entre o Brasil e países em desenvolvimento” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009).

Uma vez que a cooperação é objeto privilegiado da atuação internacional de unidades subnacionais, a Agência Brasileira de Cooperação desempenha papel relevante na relação entre o Estado brasileiro e suas unidades constituintes no que tange à inserção internacional subnacional.

Até 2006, a Agência Brasileira de Cooperação tinha uma coordenação dedicada exclusivamente à cooperação de entes federados, a Coordenação-Geral de Cooperação no Âmbito Federativo (CGCF). Tratava-se de uma estrutura dedicada especialmente à cooperação descentralizada, definida por Hafteck (2003, p.336) como *“substantial collaborative relationships between sub-national governments from different countries, aiming at sustainable local development, implying some form of exchange or support carried out by these institutions or other local based actors.”*

“En los últimos años la mayor complejidad de las relaciones internacionales ante la emergencia de nuevos y más plurales actores, la generalización de procesos democráticos y descentralizadores en el mundo, el renacimiento de las dinámicas políticas y sociales de base territorial, y la generación de nuevas visiones sobre el desarrollo, llevaron a replantear los esquemas clásicos de cooperación internacional. El surgimiento del enfoque de la cooperación descentralizada expresa una de las dimensiones de estos cambios.” (ROMERO, 2004, p. 19)

No entanto, a perda de prestígio do tema da inserção internacional subnacional na agenda do Ministério das Relações Exteriores, percebida a partir de 2003 e que, como vimos, definiu a atuação discreta e de baixo perfil desenvolvida desde então pela Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares junto às unidades subnacionais brasileiras, também teve impacto na atuação da Agência Brasileira de Cooperação.

Inserida neste contexto, a Coordenação-Geral de Cooperação no Âmbito Federativo teve, de 2003 a 2006, atuação igualmente tímida e de baixo perfil. No período, as atividades realizadas pela coordenação se limitaram ao acompanhamento e assessoria à Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República, cuja atuação em temas relacionados à cooperação internacional de unidades subnacionais tem, como vimos, perfil alto. Em 2006, por exemplo, a Coordenação-Geral de Cooperação no Âmbito Federativo restringiu-se apenas a assessorar a Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República em dois de seus principais eixos de ação: a coordenação de projetos de cooperação descentralizada envolvendo Itália e França.

No que diz respeito à cooperação com a França, a coordenação apoiou a realização do “Seminário de Identificação de Iniciativas entre Coletividades Locais Francesas: Municípios, Estados Brasileiros”, em fevereiro 2006. Tratou-se de um evento preparatório para o “1º Encontro da Cooperação Internacional Descentralizada e Federativa Franco - Brasileira”, ocorrido em Marselha em maio 2006. Quanto à cooperação descentralizada com regiões italianas, a coordenação apoiou a realização dos eventos “Seminário Internacional sobre Cooperativismo”, em junho 2006, e “2º Fórum de Cooperação Descentralizada Itália-Brasil”, em julho 2006. Durante o ano de 2006, enfim, a Coordenação-Geral de Cooperação no Âmbito Federativo da Agência Brasileira de Cooperação limitou-se a apoiar a Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República na realização de suas atividades.

O processo definido pela atuação tímida e de perfil baixo da Coordenação-Geral de Cooperação no Âmbito Federativo culminou na extinção de tal coordenação, determinada pelo Decreto nº 5.979, de 6 de dezembro de 2006, que aprova a nova Estrutura Regimental do Ministério das Relações exteriores.

Desde a extinção da Coordenação-Geral de Cooperação no Âmbito Federativo, em 2006, a Agência Brasileira de Cooperação não possui mais uma unidade dedicada exclusivamente à cooperação realizada por unidades subnacionais. Os projetos de cooperação desenvolvidos por entes federados, atualmente, seguem os mesmos trâmites processuais pelos quais passam todos os projetos que chegam à Agência Brasileira de Cooperação.

Sobre tais trâmites processuais, em entrevista, o Diretor da Agência Brasileira de Cooperação, Ministro Marco Farani⁴¹ afirmou que a Agência Brasileira de Cooperação opera por demanda, só atuando quando solicitada: “*A ABC recebe as demandas, nós trabalhamos sob demanda, não impomos uma agenda de cooperação*”. Os atores interessados em desenvolver projetos de cooperação internacional produzem, em contato com a parte com quem desejam cooperar, um projeto. Este projeto chega à Agência Brasileira de Cooperação e, independente da natureza dos atores envolvidos, é avaliado em seus aspectos técnicos, sua viabilidade, seu escopo e seu impacto regional. Ao final do processo, decide-se se o projeto apresentado tem ou não condições de ser desenvolvido e concede-se ou não autorização para o desenvolvimento.

Wófsi Yuri G. de Souza, Gerente da Coordenação-Geral de Cooperação Técnica Recebida Bilateral da Agência Brasileira de Cooperação, confirmou, em entrevista, que a Agência Brasileira de Cooperação avalia projetos de cooperação a partir de critérios técnicos, independente da natureza dos atores cooperantes:

*“Nós na ABC não diferenciamos o proponente pela instância de governo de que se trata. Então, seja estadual, federal ou municipal, nós temos o mesmo processo de análise. Nós nos relacionamos diretamente com a área que elaborou o projeto e nós observamos, de uma maneira geral, a estrutura do projeto e, principalmente, a questão dos objetivos, das atividades a ser realizadas, dos resultados a serem produzidos, dos recursos necessários, das possibilidade de aporte por parte do cooperante, e das possibilidade de contra-partida nacional.”*⁴²

⁴¹ FARANI, Marco. Entrevista. São Paulo: 16 de outubro de 2009. Entrevista concedida à autora para o desenvolvimento da dissertação.

⁴² SOUZA, Wófsi Yuri G. De. Entrevista. São Paulo: 16 de outubro de 2009. Entrevista concedida à autora para o desenvolvimento da dissertação.

André Luiz P. Galvão, também da Coordenação-Geral de Cooperação Técnica Recebida Bilateral da Agência Brasileira de Cooperação, fez afirmações semelhantes: *“Os projetos de cooperação enviados, inclusive os enviados por municípios e estados, caem em uma mesma vala comum - vamos colocar assim - que tem as suas regras, que tem os seus procedimentos, as suas avaliações.”*⁴³

A ausência de uma unidade, no âmbito da Agência Brasileira de Cooperação, dedicada à cooperação internacional de unidades subnacionais e o fato de a agência atuar por demanda se traduzem, enfim, em uma atuação de baixo perfil e, em boa medida, apática no que diz respeito à atuação internacional subnacional. A estatística apresentada pela Confederação Nacional de Municípios confirma tal tese: os projetos de cooperação executados por governos locais não chegam a 1% dos projetos avaliados positivamente pela Agência Brasileira de Cooperação. (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, 2009)

Em entrevista, o Ministro Marco Farani⁴⁴ confirma a estatística apresentada acima: *“O nosso contato é sempre com o Estado. No caso do projeto de Chamanculo, por exemplo, é com a prefeitura de Maputo, mas normalmente com o governo central.”*

Wófsi Yuri G. de Souza corroborou a declaração do Ministro Farani, mas fez uma distinção entre municípios e estados federados brasileiros no que diz respeito à cooperação internacional:

“Nós observamos a pouca participação dos municípios. Nós temos percebido os estados entrando nessa composição administrativa de se prepararem para uma área de relações internacionais, de relações federativas. Vários municípios também têm acompanhado. (...) Mas raramente nós temos uma cooperação oficial estritamente conduzida e executada apenas pelo município. (...) Então, o que nós percebemos é que quanto mais a escala vai descendo ao nível do município há a falta de compreensão do que seja esse mecanismo de cooperação. Ele não é tão claro pra maioria dos gestores municipais. Até o que significa cooperação técnica não é tão

⁴³ GALVÃO, André Luiz P. Entrevista. São Paulo: 16 de outubro de 2009. Entrevista concedida à autora para o desenvolvimento da dissertação.

⁴⁴ FARANI, Marco. Entrevista. São Paulo: 16 de outubro de 2009. Entrevista concedida à autora para o desenvolvimento da dissertação.

claro. E isso também é refletido no número, no volume maior de proposta negada em relação aos estados.”⁴⁵

A análise das atividades de cooperação técnica do Brasil para a África oferece outra evidência significativa da atuação de baixo perfil da Agência Brasileira de Cooperação. A cooperação com o continente africano, em especial aquela em que o Brasil desempenha o papel de doador, é prioridade para a política externa brasileira sob a gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. À ocasião do Painel de Alto Nível da XII Reunião da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento – UNCTAD, em 21 de abril de 2008, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva afirmou:

“A cooperação com a África é prioritária para o Brasil. Nossa principal meta é garantir um desenvolvimento equilibrado e integral, em benefício das populações dos nossos países. Trata-se de relacionamento estratégico. Temos clara compreensão da importância do diálogo e do desenvolvimento de parcerias com os países africanos. Nosso relacionamento contribui para enriquecer e diversificar nossa inserção conjunta no sistema internacional. Multiplicamos iniciativas de cooperação.” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008)

Em publicação da Agência Brasileira de Cooperação sobre este eixo privilegiado de ação, são relatados os projetos brasileiros de cooperação técnica desenvolvidos no continente africano durante o biênio 2007-2008. Durante o período registrado, foram desenvolvidos aproximadamente 150 projetos de cooperação técnica. Dentre tais projetos, no entanto, apenas cinco envolvem, como atores, unidades subnacionais brasileiras ou africanas: 1) dois projetos de apoio à requalificação da favela de Chamanculo C, em Maputo, realizados em parceria com o Conselho Municipal de Maputo; 2) o projeto de capacitação em gestão de recursos hídricos da província de Zambézia, realizado em parceria com o Governo da Província de Zambézia; 3) o projeto de fortalecimento institucional do Kenya Wildlife Service, da Autoridade Aeroportuária do Quênia e do Corpo de Bombeiros de Nairóbi, realizado em parceria com o Corpo de Bombeiros do Estado do Rio de Janeiro e o Corpo de Bombeiros de Nairóbi; e 4) o projeto de construção institucional e metodológica da extensão rural como estratégia de desenvolvimento sustentável da

⁴⁵ SOUZA, Wófsi Yuri G. De. Entrevista. São Paulo: 16 de outubro de 2009. Entrevista concedida à autora para o desenvolvimento da dissertação.

agricultura familiar em São Tomé e Príncipe, realizado em parceria com a Empresa de Assistência e Extensão Rural de Minas Gerais (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2009).

Em conclusão, dentre os projetos de cooperação técnica brasileiros na África, eixo prioritário da política externa da gestão Luiz Inácio Lula da Silva, desenvolvidos no biênio 2007-2008, apenas 3% envolvem atores subnacionais, africanos ou brasileiros. Trata-se de mais uma evidência de que a atuação junto aos governos subnacionais não é tema privilegiado da pauta da Agência Brasileira de Cooperação.

Cabe, por fim, mencionar que, atualmente, as ações mais relevantes desenvolvidas pela Agência Brasileira de Cooperação no que diz respeito à cooperação internacional executada por unidades subnacionais consistem no apoio discreto às atividades desenvolvidas pela Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República.

A presença do Ministro Marco Farani na mesa “Cooperação Internacional Federativa e os Municípios”, organizada pela Subchefia de Assuntos Federativos à ocasião do Encontro Nacional com Novos Prefeitos e Prefeitas, em 11 de fevereiro de 2009, é exemplo dessa atuação. Compuseram a mesa, o Ministro Farani, Diretor da Agência Brasileira de Cooperação, Alberto Kleiman, Coordenador da Assessoria Internacional da Subchefia de Assuntos Federativos e o Diretor de Relações Internacionais da Confederação Nacional dos Municípios, Maurício Zanin.

A respeito da atuação da Agência Brasileira de Cooperação junto à Subchefia de Assuntos Federativos, Vicente Trevas, idealizador da política de Estado que recebeu o nome de cooperação internacional federativa, afirmou em entrevista: *“O desafio da agência de cooperação é ser uma agência de fomento. E não uma agência só da regulação da cooperação. O Brasil está precisando incrementar as suas possibilidades, os seus procedimentos para cooperar.”*⁴⁶

Em conclusão, a atuação recente, tímida e de baixo perfil, da Agência Brasileira de Cooperação em questões relativas à cooperação internacional de unidades

⁴⁶ TREVAS, Vicente. Entrevista. Brasília: 15 de outubro de 2009. Entrevista concedida à autora para o desenvolvimento da dissertação

subnacionais representa uma significativa inflexão dos avanços percebidos na relação entre o Estado brasileiro e suas unidades constituintes no que diz respeito à inserção internacional subnacional. Salomón (2008b) afirma:

“Si el mecanismo de vinculación específica Itamaraty-gobiernos subnacionales está siendo reforzado, en cambio no puede decirse lo mismo de la instancia institucional de la que cabría esperar un papel relevante en la coordinación de la cooperación descentralizada: la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), también dependiente del Itamaraty.” (SALOMÓN, 2008b, p. 156)

Tal atuação permite duas observações relevantes. A primeira diz respeito à ausência de consenso a respeito das potencialidades da atuação internacional subnacional. O perfil baixo da atuação desenvolvida pela Agência Brasileira de Cooperação junto aos governos subnacionais permite concluir que, ainda que o receio diante da atuação internacional de unidades subnacional brasileiras tenha sido superado, não há consenso a respeito das oportunidades que advém de tal atuação. Setores relevantes do Estado brasileiro entendem que a inserção internacional subnacional não oferece oportunidades relevantes para o governo central, ainda que não ofereça ameaças. Tal percepção explica, enfim, a atuação tímida e, em boa medida, apática de tais setores junto aos governos locais brasileiros.

A segunda observação relevante diz respeito à dinâmica *stop and go* que permeia o processo gradual de acumulação de experiências que resultou no amadurecimento da percepção do Estado brasileiro diante da intensificação da atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras.

Vigevani (2006) afirma que unidades subnacionais buscam contatos internacionais por razões sobretudo pragmáticas e prevalecem estratégias de *stop and go* – ora o tema da atuação internacional ganharia força no interior do aparelho administrativo subnacional, ora teria seu peso atenuado. Uma vez que as unidades subnacionais desenvolvem suas ações no exterior em uma dinâmica de *stop and go*, a relação entre tais unidades e os Estados nacionais que compõem também se daria em dinâmica semelhante. Ora o padrão de relacionamento seria marcado pela tensão, ora pela cooperação dependendo da pauta da atuação internacional de cada unidade subnacional em questão. Igualmente, ora o tema seria considerado uma prioridade

para o Estado nacional, ora perderia prestígio e deixaria de ser objeto privilegiado da atuação deste Estado.

A desarticulação da diplomacia federativa e da institucionalidade construída para desenvolvê-la e a atuação tímida e de perfil baixo da Agência Brasileira de Cooperação, bem como da Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares, indicam que a atuação internacional de unidades subnacionais deixou de ser objeto privilegiado da ação do Ministério das Relações Exteriores.

Tal observação permite uma conclusão importante: o processo paulatino de acumulação de experiências nos diferentes níveis de governo e nos diferentes setores do Estado brasileiro que resultou no amadurecimento da percepção do Estado brasileiro diante da intensificação da atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras não é um processo de constantes e consecutivos avanços. Trata-se de um processo no qual se alternam saltos qualitativos e momentos de inflexão, em uma dinâmica de *stop and go*.

2.9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente capítulo apresentou movimentos percebidos no interior do Estado brasileiro relevantes para a compreensão da percepção de tal Estado frente à intensificação da atuação internacional de suas unidades constituintes. Os movimentos descritos acima permitem entender as dinâmicas que se estabelecem entre Estado nacional e unidades subnacionais brasileiras diante da intensificação da atuação internacional subnacional: como o Estado brasileiro acomoda o processo de internacionalização das unidades subnacionais brasileiras e como este Estado incorpora a dimensão subnacional na elaboração e execução de sua política externa.

Seguem as conclusões a respeito da experiência brasileira apreendida do esforço de documentação e registro de como a atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras impacta o Estado nacional brasileiro empreendido acima.

CAPÍTULO 3: A INSERÇÃO INTERNACIONAL DE UNIDADES SUBNACIONAIS E PERCEBIDA PELO ESTADO NACIONAL BRASILEIRO – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou avançar na compreensão de como o Estado nacional brasileiro percebe a inserção internacional subnacional e quais as dinâmicas que se estabelecem entre este Estado e suas unidades constituintes diante da intensificação da atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras. A partir do esforço de documentação e registro de como tal modalidade de inserção internacional impacta o Estado brasileiro e dos discursos e instrumentos institucionais desenvolvidos por este Estado para acomodar tal processo, o presente trabalho procurou responder as seguintes questões: a inserção internacional de suas unidades constituintes é, em princípio, mal recebida pelo Estado brasileiro? A experiência empírica contribui para que o Estado supere tal percepção negativa? Há mecanismos, nesse contexto, de coordenação entre os níveis local e central? O Estado brasileiro, diante da nova modalidade de inserção, desenvolve novos discursos e instrumentos institucionais para acomodar tal processo? Tais discursos e instrumentos são concebidos para garantir o constrangimento ou o fomento da atuação internacional subnacional?

Inicialmente, foram identificados movimentos relevantes no interior do Estado brasileiro, no que diz respeito às iniciativas de acomodação do tema da inserção internacional subnacional na agenda de política externa brasileira. A análise de tais movimentos permitiu a construção de uma narrativa a respeito da relação entre o Estado brasileiro e unidades subnacionais brasileiras frente à inserção internacional subnacional. Seguem as principais conclusões apreendidas a partir de tal análise.

Nos anos 1990, o fim do conflito bipolar e a aceleração de fenômenos de transnacionalização estremeceram a ordem internacional centrada no Estado nacional. As relações internacionais exigiam novas práticas e a recomposição de paradigmas teóricos. Acentuaram-se processos por vezes dicotômicos que determinaram, simultaneamente, a integração e a fragmentação do sistema internacional. Inauguraram-se, no bojo de tais movimentos dialéticos, novos espaços de interação,

palcos para novas modalidades de relacionamento entre novos atores internacionais. A emergência de tais atores pediu rearranjos de forças que, por vezes, pareciam colocar em xeque a soberania do Estado nacional, bem como as categorias de pensamento que explicam a realidade e a institucionalidade construídas em torno dela.

Em meio a tais fenômenos, unidades subnacionais buscavam com cada vez mais intensidade estabelecer contatos com entes estrangeiros – públicos e privados – desenvolvendo iniciativas de inserção internacional freqüentemente independentes das políticas do Estado nacional. Tal estratégia de inserção internacional conferiu aos governos locais caráter de ator no plano global e apresentou novos desafios, tanto para o Estado nacional quanto para a academia.

As primeiras iniciativas de criação de estruturas institucionais no âmbito dos governos subnacionais brasileiros para o desenvolvimento de ações internacionais datam da década de 1980 e são empreendidas por governos estaduais: o Estado do Rio de Janeiro - em 1983 - e Estado do Rio grande do Sul - em 1987 - são exemplos citados com freqüência. A atuação do Governo do Estado do Amapá, em meados da década de 1990, junto à Guiana Francesa, o Estado francês e a União Européia também é freqüentemente citada como exemplo da intensificação da atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras.

A chancelaria brasileira, diante deste cenário, mostrou-se preocupada: no início dos anos 1990, buscou entender os novos desafios impostos à política externa brasileira e reconheceu a necessidade de rever seus procedimentos a fim de contemplar novos temas e atores. Neste momento, pela primeira vez, o Ministério das Relações Exteriores brasileiro se propôs discutir a necessidade de considerar a dimensão subnacional e federativa como elemento importante na equação do processo decisório da política externa brasileira. O debate culminou, em 1995, com a criação da Diplomacia Federativa, política de Estado concebida para aproximar o a chancelaria brasileira de governos estaduais e municipais e permitir a coordenação – e, no limite, o controle - da atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras.

Ao desenvolver, apresentar e implementar uma política concebida para aproximar o Ministério das Relações Exteriores dos governos locais e permitir a

coordenação da atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras, o Estado nacional brasileiro deu passo importante: trata-se de um movimento, por parte do Estado nacional, que confere legitimidade à inserção internacional de suas unidades constituintes.

Dois mecanismos institucionais compuseram a institucionalidade construída para permitir o desenvolvimento da política de Estado que recebeu o nome de diplomacia federativa. Em junho de 1997, criou-se a Assessoria de Relações Federativas (ARF) do Ministério das Relações Exteriores. A criação de uma nova estrutura no âmbito do Ministério das Relações Exteriores para mediar a relação entre a Chancelaria e as unidades subnacionais brasileiras pode ser considerada a primeira iniciativa empreendida pelo Estado nacional brasileiro orientada pela diplomacia federativa, consolidando-a como política de Estado. A Assessoria de Relações Federativas pode, como vimos, ser entendida com uma instância de coordenação, ou orientação, da atuação internacional de unidades subnacionais. Era necessário o desenvolvimento de estruturas responsáveis pelo controle das ações externas das unidades constituintes do Estado brasileiro e a Assessoria de Relações Federativas pode ser compreendida como o mecanismo criado para garantir ao Ministério das Relações Exteriores o exercício deste controle.

A abertura, a partir de 1997, de escritórios de representação regional do Ministério das Relações Exteriores em diversas capitais brasileiras é um movimento importante percebido no interior do Estado brasileiro que permite a compreensão de como este percebia, à época, a atuação internacional de suas unidades constituintes. Com o objetivo de avançar na expansão e no aprofundamento da presença da Chancelaria brasileira junto aos governos locais, a abertura de escritórios de representação regional do MRE representa mais uma iniciativa do Ministério das Relações Exteriores tendo em vista a diminuição das distâncias entre o Estado nacional e as unidades subnacionais formulada à luz do conceito de diplomacia federativa.

Os escritórios de representação regional do MRE, por sua vez, são, tal qual a Assessoria de Relações Federativas à qual eram subordinados, instrumentos construídos para viabilizar o desenvolvimento da diplomacia federativa - a política de Estado concebida no início dos anos 1990 pelo Estado brasileiro para permitir uma

maior aproximação entre o Ministério das Relações Exteriores e as unidades subnacionais brasileiras, bem como a coordenação da atuação internacional de tais unidades.

Resultado de um debate que teve início em 1993, permeado pela noção de que os processos de globalização e democratização imporiam novas dinâmicas ao processo decisório da política externa brasileira, a diplomacia federativa foi, enfim, o primeiro movimento relevante percebido no interior do Estado brasileiro provocado pela intensificação da atuação externa de unidades subnacionais brasileiras. Trata-se do reconhecimento, por parte da cancelaria brasileira, da necessidade de incorporar, de algum modo, a dimensão subnacional na elaboração e execução de sua política externa brasileira. Em conclusão, a criação, à época, de uma política de Estado desenhada para coordenar e, em boa medida, controlar a atuação internacional de unidades subnacionais condiz, enfim, com o que afirma a literatura: o poder central avalia, a princípio, as atividades de unidades subnacionais no exterior como iminente perda de sua autoridade exclusiva na representação de seu território e sua população no nível internacional.

A partir de 2001, e mais claramente a partir de 2003, a estrutura construída para possibilitar o desenvolvimento da diplomacia federativa foi paulatinamente desarticulada. Quanto aos escritórios de representação regional do MRE, pode-se afirmar que não têm, atualmente, a relevância que tinham em seu projeto inicial, quando eram entendidos como instrumentos importantes para o desenvolvimento da diplomacia federativa. Este movimento corresponde à desarticulação da diplomacia federativa enquanto política de Estado, bem como da institucionalidade construída para desenvolvê-la. Tal esforço de desarticulação compõe um processo que culmina, como vimos, em um novo entendimento, por parte do Estado brasileiro do que representa a inserção internacional subnacional.

Quanto à ARF, mudanças na composição ministerial do governo Fernando Henrique Cardoso, em 2001, resultaram na mudança da composição dos quadros da Assessoria de Relações Federativas. O contexto político interno e externo, bem como o novo perfil dos quadros que compunham o órgão, determinou uma inflexão relativa na intensidade e escopo das atividades da ARF.

Em 2003, a ARF foi extinta e substituída, em suas funções de mediação da relação entre o Ministério das Relações Exteriores e os governos subnacionais brasileiros, pela Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA). É mais um movimento no sentido da desarticulação da diplomacia federativa empreendida pela gestão Fernando Henrique Cardoso e da institucionalidade construída para desenvolvê-la.

Como vimos, a AFEPA não atua como um instrumento de coordenação ou constrangimento da inserção internacional de unidades subnacionais brasileiras. Contudo, isto não significa que não exista a preocupação em garantir que tais unidades, ao atuar no exterior, respeitem as linhas gerais e diretrizes da política externa nacional. Esta é, inclusive, uma das preocupações centrais da AFEPA em sua atuação junto aos governos locais brasileiros. No entanto, a AFEPA entende que, uma vez que as unidades subnacionais frequentemente atuam no exterior em temas considerados *low politics*, tal respeito pode ser garantido por meio da informação em vez do controle.

Cabe ressaltar a AFEPA desenvolve uma atuação tímida e de baixo perfil junto aos governos subnacionais. A própria fusão da Assessoria de Relações Federativas e da Assessoria de Assuntos Parlamentares – duas instâncias com vocações muito distintas, dedicadas ao diálogo com setores diferentes – indica que ambos os temas, o diálogo federativo e o diálogo com o parlamento, perderam prestígio na agenda do Ministério das Relações Exteriores.

No entanto, o entendimento de que as unidades subnacionais, com frequência, estabelecem como objeto de suas iniciativas internacionais questões de *low politics* – advogado pela AFEPA – representa um avanço qualitativo rumo ao amadurecimento da percepção do Estado brasileiro diante da atuação internacional brasileira: trata-se da superação do receio inicial rumo à aceitação da inserção internacional subnacional como prática válida. Trata-se de um processo que culmina em um novo momento na relação entre o Estado brasileiro e suas unidades constituintes no que diz respeito à inserção internacional subnacional.

Verificamos que um processo gradual de acúmulo de experiências nos três níveis de governo – municipal, estadual e federal – permitiu aos gestores brasileiros,

independente dos partidos políticos a que pertencem, compreender que a atuação internacional de unidades subnacionais é uma estratégia que apresenta oportunidades tanto para os governos locais quanto para o governo central. Desde os anos 1980, dois fluxos simultâneos definiram este processo cumulativo de experiências: a intensificação da atuação internacional empreendida pelas unidades subnacionais brasileiras, de um lado, e as sucessivas tentativas de acomodação desse processo desenvolvidas pelo Estado nacional brasileiro, de outro.

O amadurecimento da percepção do Estado brasileiro a respeito da atuação internacional dos entes federados - que permite, enfim, a superação gradual do receio inicial rumo à aceitação e valorização - é produto de um processo paulatino de acúmulo de experiências em todos os níveis de governo. Enfim, a experiência empírica contribuiria para que o Estado superasse gradativamente a percepção negativa desse processo.

A desarticulação da diplomacia federativa empreendida pela gestão Fernando Henrique Cardoso e da institucionalidade construída para desenvolvê-la; a dissolução da Assessoria de Relações Federativas do Ministério das Relações Exteriores; a criação da Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares e sua atuação apática em temas referentes à atuação internacional subnacional; e a reconfiguração do papel desempenhado pelos escritórios de representação regional do MRE compõem, enfim, um novo momento da relação do Estado brasileiro e suas unidades constituintes no que diz respeito à intensificação da atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras.

Três movimentos relevantes corroboram a tese acima e indicam a consolidação de um novo padrão de relacionamento entre o Estado brasileiro e suas unidades constituintes diante da atuação internacional subnacional: a atuação, a partir de 2003, do setor de Relações Federativas da Embaixada do Brasil em Buenos Aires junto aos entes federados brasileiros e argentinos; as iniciativas recentes (em 2005 e 2006) de institucionalização da atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras por parte do poder legislativo; e a implementação de uma nova política de Estado voltada para a promoção e a articulação de iniciativas externas promovidas pelos governos subnacionais, concebida no âmbito da Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República, a partir de 2003. Tratam-se de movimentos que confirmam

o amadurecimento da percepção do Estado brasileiro diante da atuação internacional subnacional.

Quanto à atuação, a partir de 2003, do setor de Relações Federativas da Embaixada do Brasil em Buenos Aires junto aos entes federados brasileiros e argentinos; vimos que tem caráter inovador e indica que setores do Ministério das Relações Exteriores superaram o receio inicial diante da inserção internacional subnacional. A experiência de articulação federativa no âmbito da Embaixada do Brasil em Buenos Aires indica um novo entendimento das potencialidades e limitações da inserção internacional subnacional por parte de setores do Ministério das Relações Exteriores. Trata-se da evidência concreta da percepção, por parte do Estado brasileiro, da necessidade de fortalecer sua presença junto a unidades subnacionais brasileiras e estrangeiras, capacitando-se para lidar com competência com a intensificação de tal modalidade de inserção internacional.

Enfim, é possível observar na atuação do setor de Relações Federativas da Embaixada do Brasil em Buenos Aires um movimento relevante: não se trata de uma estrutura criada para atuar junto a um processo que deseja controlar, mas sim junto a um processo do qual deseja tirar proveito. Fica clara a percepção, por parte do Ministério das Relações Exteriores de que a inserção internacional oferece oportunidades interessantes ao Estado brasileiro. Cabe ainda ressaltar que se trata de uma atuação cujos resultados são evidentes e relevantes.

Quanto às iniciativas recentes de institucionalização da atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras por parte do poder legislativo, foram analisadas a elaboração, em 2005, da Proposta de Emenda Constitucional 474/2005, conhecido como a PEC da Paradiplomacia, de autoria do Deputado André Costa; e a elaboração do Projeto de Lei do Senado 98 de 2006, de autoria do Senador Antero Paes de Barros e modificado pelo Senador Arthur Virgílio.

Como vimos, tais iniciativas representam um avanço significativo: o tema da atuação internacional de unidades subnacionais transcendeu os fóruns que debatem exclusivamente a política externa brasileira. As iniciativas apresentadas indicam, enfim, que o tema da inserção internacional subnacional, bem como dos desafios e oportunidades que traz consigo, é reconhecido pelo Estado nacional brasileiro como

prática válida e é debatido nas várias instâncias de decisão da agenda política brasileira.

Quanto à implementação de uma nova política de Estado - concebida no âmbito da Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República, a partir de 2003 - voltada para a promoção e a articulação de iniciativas externas promovidas pelos governos subnacionais, trata-se da política nomeada cooperação internacional federativa.

A cooperação internacional federativa, política de Estado criada no âmbito da Presidência da República no início do primeiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, apresenta duas inovações importantes no que diz respeito à percepção do Estado brasileiro diante da intensificação da atuação internacional de suas unidades constituintes: 1) a inserção internacional subnacional deixa de ser tratada exclusivamente como um tema de política externa e passa a ser um tema debatido no contexto da política interna e das estratégias para a promoção do desenvolvimento nacional; 2) o Estado brasileiro passa, pela primeira vez, a se referir à inserção internacional subnacional fazendo uso de um discurso que defende a dinamização e potencialização da atuação internacional de entes federados ao invés da coordenação e do controle de tal modalidade de atuação.

Tais inovações correspondem, como apresentado, a uma nova etapa do relacionamento entre o Estado brasileiro e as unidades subnacionais brasileiras no que tange à ação internacional subnacional. Contudo, cabe assinalar, o amadurecimento da percepção do Estado brasileiro a respeito da atuação internacional dos entes federados, que permitiu a superação do receio rumo à valorização, é produto de um processo paulatino de acúmulo de experiências em todos os níveis de governo e não resultado apenas da experiência e atuação da gestão do Presidente Luis Inácio Lula da Silva e do Partido dos Trabalhadores.

Embora os três movimentos discutidos acima indiquem o amadurecimento da percepção do Estado brasileiro diante da atuação internacional subnacional, vimos que há setores do Estado brasileiro, em especial do Ministério das Relações Exteriores, cuja atuação discreta e de baixo perfil no que tange à inserção internacional subnacional indica que, ainda que o receio diante da atuação

internacional de unidades subnacionais brasileiras tenha sido superado, não há consenso a respeito das potencialidades de tal atuação. A percepção de setores do Estado brasileiro de que a inserção internacional subnacional não oferece oportunidades relevantes para o governo central explica, enfim, a atuação tímida e, em boa medida, apática de tais setores junto aos governos locais brasileiros.

A atuação recente, tímida e de baixo perfil, da Agência Brasileira de Cooperação em questões relativas à cooperação internacional de unidades subnacionais – tal qual aquela desenvolvida pela Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares - representa uma significativa inflexão dos avanços percebidos na relação entre o Estado brasileiro e suas unidades constituintes no que diz respeito à inserção internacional subnacional.

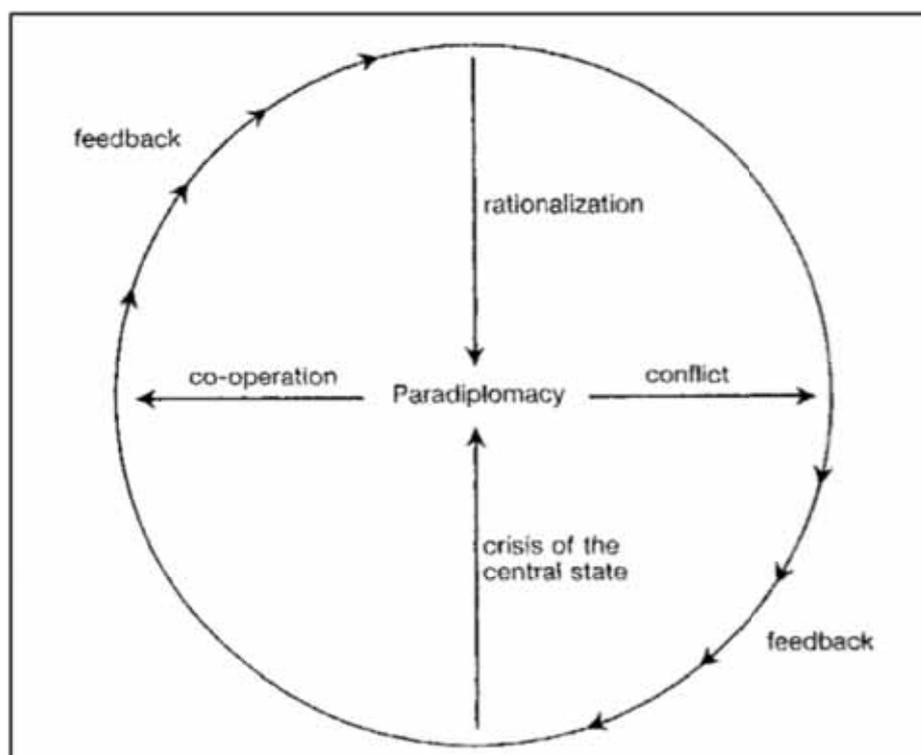
Tal atuação permite, como vimos, duas observações relevantes sobre as dinâmicas que se estabelecem entre o Estado brasileiro e suas unidades constituintes frente à intensificação da inserção internacional subnacional: a primeira diz respeito à ausência de consenso a respeito das potencialidades da atuação internacional subnacional. O perfil baixo da atuação desenvolvida pela Agência Brasileira de Cooperação junto aos governos subnacionais permite concluir que, ainda que o receio diante da atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras tenha sido superado, não há consenso a respeito das oportunidades que advém de tal atuação. Setores relevantes do Estado brasileiro entendem que a inserção internacional subnacional não oferece oportunidades relevantes para o governo central, ainda que não ofereça ameaças. Tal percepção explica, enfim, a atuação tímida e, em boa medida, apática de tais setores junto aos governos locais brasileiros.

A segunda observação relevante diz respeito à dinâmica *stop and go* que permeia o processo gradual de acumulação de experiências que resultou no amadurecimento da percepção do Estado brasileiro diante da intensificação da atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras. O processo paulatino de acumulação de experiências nos diferentes níveis de governo e nos diferentes setores do Estado brasileiro que resultou no amadurecimento da percepção do Estado brasileiro diante da intensificação da atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras não é um processo de constantes e consecutivos avanços. Trata-se de um

processo no qual se alternam saltos qualitativos e momentos de inflexão, em uma dinâmica de *stop and go*.

Soldatos (1990) desenvolveu a seguinte representação gráfica dos processos políticos que permeiam a atuação internacional de unidades subnacionais, atuação por ele definida como paradiplomacia:

Figura II: A Atuação Internacional de Unidades Subnacionais e o Processo Político por Soldatos (1990)⁴⁷



Sobre tais processos, Soldatos (1990) firmava, à época:

“So far, no political system has developed new effective processes or institutions to handle the new subnational governmental initiatives or responses as they traverse the national boundaries, coming from both within and without. We observe that, in response to these various percolations of national sovereignty, some national elites, as could have been expected, advocate a tighter centralization in the conduct of all external relations to prevent predominance of one territorial sector at the expense of another. Some other elites, taking into account the inevitability of the contemporary porousness of sovereign boundaries, appear resigned to the concept of inevitable

⁴⁷ Fonte: SOLDATOS, Panayotis. “An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors”. In: MICHELMANN, Hans J. e SOLDATOS, Panayotis. *Federalism and international relations: the role of subnational units*. New York: Oxford University Press, 1990.

segmentation of the conduct in non-security fields of foreign policy.” (SOLDATOS, 1990, p. 3)

Em conclusão, pudemos verificar que as dinâmicas que se estabelecem entre o Estado nacional brasileiro e as unidades subnacionais brasileiras diante da intensificação da atuação internacional subnacional tendem à cooperação e à racionalização em detrimento da crise e do conflito. Pode-se ainda concluir que, diante do cenário descrito por Soldatos (1990), a posição do Estado brasileiro é, hoje, significativamente próxima àquela advogada pelas elites que, resignadas diante dos processos transnacionais contemporâneos que desafiam fronteiras nacionais, reconhecem a atuação internacional subnacional como prática válida e legítima em matéria que não interferem na estratégia internacional do governo central, não se opõem às opções econômicas do Estado e não tocam em questões sensíveis do ponto de vista da segurança nacional.

Procurando avançar no entendimento de como o Estado brasileiro percebe a inserção internacional de unidades subnacionais e quais as dinâmicas que se estabelecem entre o Estado brasileiro e suas unidades constituintes neste contexto, constatamos que o receio diante da ação de unidades subnacionais no exterior que definiu a elaboração e execução da primeira política de Estado brasileira concebida para lidar com atuação internacional subnacional, por fim, vem sendo paulatinamente superado em função de um acúmulo gradual de experiências em todos os níveis de governo. Este acúmulo se dá em dinâmicas de *stop and go* e é determinado por dois fluxos simultâneos de experiências: a intensificação da atuação internacional empreendida pelas unidades subnacionais brasileiras, de um lado, e as sucessivas tentativas de acomodação desse processo desenvolvidas pelo Estado nacional brasileiro, de outro.

Por fim, o estudo do processo adaptativo que culmina no paulatino amadurecimento da percepção do Estado brasileiro frente à inserção internacional de suas unidades constituintes permitiu duas conclusões importantes.

Quanto à primeira conclusão, Cornago (2009) afirma que o processo mútuo de ajuste e adaptação entre os governos central e locais pode ser descrita nos termos utilizados para descrever o processo de socialização internacional - tal qual definido por Checkel (2007). Ou seja, o Estado nacional, inicialmente, calcularia custos e

benefícios, meios e fins e – seguindo uma *logic of consequences* – reconheceria a atuação internacional de unidades subnacionais como uma prática válida. Em seguida, o Estado nacional adotaria uma nova postura e agiria de acordo com novas regras, normas e protocolos – seguindo uma *logic of appropriateness* (CORNAGO, 2009; CHECKEL, 2007).

Para o caso brasileiro, enfim, pudemos constatar que a percepção de que a atuação internacional subnacional implicaria necessariamente riscos à eficiência da política externa brasileira e, no limite, à unidade federativa vem sendo, em suma, superada e, em setores relevantes do Estado brasileiro, substituída pela percepção de que tal modalidade de atuação oferece mais oportunidade que riscos e deve, portanto, ser apoiada ao invés de constrangida. No entanto, a falta de consenso a respeito de questões centrais ligadas à atuação internacional de unidades subnacionais em setores relevantes do Estado brasileiro, permite concluir o amadurecimento da percepção de tal Estado diante da intensificação da inserção internacional subnacional não corresponde, ao menos até o momento, à adoção de uma *logic of appropriateness*. Ao contrário, tal amadurecimento corresponde, enfim, a um processo adaptativo que, em função do acúmulo de experiências, obedece a uma *logic of consequences*.

Quanto à segunda conclusão, por fim, pudemos constatar que o processo adaptativo que culmina no amadurecimento da percepção do Estado brasileiro frente à inserção internacional subnacional não se trata de um processo que obedece a uma lógica de causalidade – não há um elemento determinante que resulta em tal amadurecimento. Trata-se, em oposição, de um processo definido por elementos contingentes cuja resultante é a maturação da percepção do Estado brasileiro diante da atuação internacional subnacional; a adoção de novas posturas; a construção e multiplicação de novos discursos e o desenvolvimento de novos arranjos administrativos e novos instrumentos institucionais. O presente trabalho buscou, finalmente, documentar e examinar os eventos que desempenharam papel catalisador em tal processo para compreender os mecanismos de diálogo, mediação –e, por vezes, controle – federativo concebidos pelo Estado brasileiro no que diz respeito à inserção internacional subnacional; avançar no entendimento de como a atuação internacional de unidades subnacionais é percebida pelo Estado nacional brasileiro e contribuir para o desenvolvimento da agenda de pesquisa a respeito da atuação internacional de

unidades subnacionais brasileiras e da política externa brasileira; bem como contribuir para a consolidação do tema da inserção internacional de governos subnacionais na agenda científica das relações internacionais

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. “A Cooperação Técnica do Brasil para a África”. Brasília: 2009.
- ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (eds.). *Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments*. Portland: Frank Cass Publications, 1999.
- BARRETO, Maria Inês. “A inserção internacional das cidades enquanto estratégia de fortalecimento da capacidade de gestão dos governos locais”. Apresentado em: Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago, Chile, 18 – 21 de outubro de 2005.
- BESSA MAIA, José Nelson. Apontamentos Sobre a Paradiplomacia no Brasil. Fortaleza: 2009. Disponível em: <<http://files.demartone.webnode.com/200000047d657bd7518/Paradiplomacia%20-%20-%20Talking%20Points.pdf>>. Acesso em: 10 de junho de 2010.
- BLANES SALA, José (org.). *O Município e as Relações Internacionais: Aspectos Jurídicos*. São Paulo: EDUC, 2009.
- BOZZI, Ministro Paulo. Entrevista. São Paulo: 11 de novembro de 2009. Entrevista concedida à autora para o desenvolvimento da dissertação.
- BÖRZEL, Tanja e RISSE, Thomas. “Conceptualizing the Domestic Impact of Europe”. In: *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, 2003. pp. 57-80.
- BRASIL. Decreto-Lei 2.246/1997, de 6 de junho de 1997. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério das Relações Exteriores e dá outras providências. Brasília, 1997. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/129153/decreto-2246-97>>. Acesso em: 2 de julho de 2009.
- BRASIL. Decreto-Lei 6.207, de 18 de setembro de 2007. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20072010/2007/Decreto/D6207.htm>. Acesso em: 10 de junho de 2010.
- BRASIL. Decreto-Lei 4.607, de 26 de fevereiro de 2003. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Casa Civil

- da Presidência da República, e dá outras providências. Brasília, 2003. Disponível em: <<http://www.dji.com.br/decretos/d-004607-26-02-2003.htm>>. Acesso em: 10 de junho de 2010.
- BRASIL. Decreto-Lei 4.759, de 21 junho de 2003. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério das Relações Exteriores, e dá outras providências. Brasília, 2003. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/98538/decreto-4759-03>>. Acesso em: 2 de julho de 2009.
- BOGÉA FILHO, Antenor Américo Mourão. *A diplomacia federativa: do papel internacional e das atividades externas das unidades federativas nos Estados nacionais*. Brasília: MRE, 2001. (Tese, XLII Curso de Altos Estudos, Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores, 2001)
- BORZEL, Tanja. *States and regions in the European Union: institutional adaptation in Germany and Spain*. Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2002.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL. PEC 475/2005. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=305376>. Acesso em: 29 de abril de 2009.
- CASTELO BRANCO, Álvaro Chagas Castelo. *Paradiplomacia & Entes Não-Centrais no Cenário Internacional*. Curitiba: Juruá, 2008.
- CEDEC (Centro de Estudos de Cultura Contemporânea), UNESP (Universidade Estadual Paulista), PUC-SP (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo) e FGV/SP (Fundação Getúlio Vargas, São Paulo). “Gestão pública e inserção internacional das cidades: 1º Relatório Científico. São Paulo: CEDEC, UNESP, PUC/SP, FGV/SP, 2006.
- _____. “Gestão pública e inserção internacional das cidades: 2º Relatório Científico. São Paulo: CEDEC, UNESP, PUC/SP, FGV/SP, 2007.
- CHAGAS, Conselheiro Francisco. Entrevista. Brasília: 18 de outubro de 2009. Entrevista concedida à autora para o desenvolvimento da dissertação.
- COLACRAI, Myriam. “Sub-national governments and international relations. Cooperation or conflict with Nation-State? The case of Argentina”. Apresentado em: WISC First Global International Studies Conference, Istanbul, August 24-27, 2005.

_____ e ZUBELZÚ, Graciela. “Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas en la última década. Una lectura desde las relaciones internacionales”. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês e MARIANO, Marcelo Passini (orgs.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC, Editora UNESP, EDUSC, FAPESP, 2004.

CHECKEL, Jeffrey T. (ed.). *International Institutions and Socialization in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. Apresentação. Brasília: 2009. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:79KYwovjCWcJ:portal.cnm.org.br/sites/9300/9349/apresentacoesExternas/CNM_Gustavo.ppt+%22agencia+brasileira+de+coopera%C3%A7%C3%A3o%22+%22coopera%C3%A7%C3%A3o+descentralizada%22&cd=4&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 10 de junho de 2010.

CORNAGO, Noé. “O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo Ocidental”. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês e MARIANO, Marcelo Passini (orgs.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC, Editora UNESP, EDUSC, FAPESP, 2004.

_____. “On the Normalization of Sub-State Diplomacy”. *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 5, 2010, pp. 11-36.

CRIEKEMANS, David. “How subnational entities try to develop their own ‘paradiplomacy’. The case of Flanders (1993-2005)”. Apresentado em: International Conference “Challenges for Foreign Ministries: Managing Diplomatic Networks and Optimising Value” (Session ‘Home Rule: The Relationship Between Partners and Publics’), Geneva, May 31st-June 2nd, 2006.

DUCHACEK, Ivo D. “Perforated sovereignties: toward a typology of new actors in international relations”. In: MICHELMANN, Hans J. and SOLDATOS, Panayotis. *Federalism and international relations: the role of subnational units*. New York: Oxford University Press, 1990.

FARANI, Marco. Entrevista. São Paulo: 16 de outubro de 2009. Entrevista concedida à autora para o desenvolvimento da dissertação.

- FRONZAGLIA, Maurício. *Unidades subnacionais: um estudo de caso sobre a cidade de São Paulo*. Campinas: Unicamp, 2005 (Dissertação de Mestrado).
- FRY, Earl H. (1990). “State and Local Governments in the International Arena”, *American Federalism: the Third Century*, vol. 509, May, 1990, pp. 118-127.
- GALVÃO, André Luiz P. Entrevista. São Paulo: 16 de outubro de 2009. Entrevista concedida à autora para o desenvolvimento da dissertação.
- GAMBINI, Priscila Truviz Hottz. “Municípios Brasileiros na Rede Mercocidades: Segurança Jurídica às Ações Internacionais”. Santos: UNISANTOS, 2008. (Dissertação de Mestrado)
- GOLDMAN, Flávio. Entrevista. São Paulo: 3 de dezembro de 2009. Entrevista concedida à autora para o desenvolvimento da dissertação.
- GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. “Rigotto embarca hoje para a Argentina”. Porto Alegre: 30 de julho de 2004. Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/direciona.php?key=Y2FwYT0xJmludD1ub3RpY2lhJm5vdGlkPTM0ODMyJnBhZz0xNjY1JmVkaXRvcmlhPSZtaWRpYT0mb3JpZz0x>>. Acesso em: 10 de junho de 2010.
- GUEDES, Conselheiro Carlos Eduardo. Entrevista. Brasília: 23 de outubro de 2009. Entrevista concedida à autora para o desenvolvimento da dissertação.
- HAFTECK, Pierre. “An introduction to Decentralized Cooperation: definitions, origins and conceptual mapping”. *Public Administration Development*. vol. 23, n. 4, 2003. pp. 333-345.
- HOCKING, Brian. “Regionalismo: uma perspectiva as relações internacionais”. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês e MARIANO, Marcelo Passini (orgs.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC, Editora UNESP, EDUSC, FAPESP, 2004.
- _____. “Bridging boundaries, creating linkages: non-central governments and multilayered policy environments”. *WeltTrends*, n. 11, 1996, pp. 36–51. Disponível em: <http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2006/1112/pdf/11_sp_hocking.pdf>. Acesso em: 10 de junho de 2010.
- _____. *Localizing Foreign Policy: Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*. London: St. Martin’s Press, 1991.

_____ (ed.). *Foreign Relations and Federal States*. London and New York: Leicester University Press, 1993.

KAISER, R. “Sub-State Government in International Arenas: Paradiplomacy and Multi-Level Governance in Europe and America”. In: LACHAPELLE, G.; e PAQUIN, S. (orgs.). *Mastering Globalization: New Sub-States Governance and Strategies*. New York: Routledge, 2005.

KEATING, Michael. “Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias”. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês e MARIANO, Marcelo Passini (orgs.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC, Editora UNESP, EDUSC, FAPESP, 2004.

KEOHANE, Robert O. e NYE, Joseph S. *Power and interdependence*. Boston: Little Brown & Co, 1977.

_____. *Transnational relations and world politics*. Cambridge: Harvard University Press, 1970.

KINCAID, John. “Constituent diplomacy in federal politics and the Nation-state: conflict and cooperation”. In: MICHELMANN, Hans J. e SOLDATOS, Panayotis. *Federalism and international relations: the role of subnational units*. New York: Oxford University Press, 1990.

KLEIMAN, Alberto. Entrevista. Brasília: 10 de outubro de 2009. Entrevista concedida à autora para o desenvolvimento da dissertação.

_____. “A Cooperação Internacional Federativa como Política de Estado”. In: RODRIGUES, Gilberto M. A.; XAVIER, Marcos e ROMÃO, Wagner de Melo (orgs.). *Cidades em Relações Internacionais*. São Paulo: Desatino, 2009.

LA GACETA. “Brasil busca afianzar los lazos comerciales”. Tucumán: 23 de dezembro de 2003. Disponível em: <http://www.lagaceta.com.ar/vernota.asp?id_seccion=3&seccion=&id_notas=60688>. Acesso em: 10 de junho de 2010.

_____. “El azúcar entra en una peligrosa negociación”. Tucumán: 11 de março de 2003b. Disponível em: <http://www.lagaceta.com.ar/nota/34062/Economia/azucar_entra_una_peligrosa_negociacion.html>. Acesso em: 10 de junho de 2010.

- LACHAPELLE, Guy, y PAQUIN, Stéphane (orgs.). *Mondialisation, gouvernance et nouvelles stratégies subétatiques*. Québec: Presses de l'Université Laval, 2004.
- LECOURS, André. "Paradiplomacy: reflections on the foreign policy and international relations of regions". *International Negotiations*, n° 7, 2002, pp. 91-114.
- _____. "Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the Developed World". *Discussion Papers in Diplomacy*. Haia: Netherlands Institute of International Relations, 2008.
- _____ e MORENO, Luiz. "Paradiplomacy: a nation-building strategy?". In: GAGNON, Alain-G.; GUIBERNAU, Montserrat e ROCHER, François (eds.). *Conditions of diversity in multinational democracies*. Montreal: IRPP/McGill-Queen's University Press, 2003.
- LESSA, José Vicente da Silva. A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais celebrados por governos não centrais. Brasília: MRE, 2002 (Tese, XLIV Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores, 2002).
- MAKARYCHEV, Andrey S. "Russian regions as international actors". 1999. Disponível em: <<http://www.demokratizatsiya.org/Dem%20Archives/DEM%2007-04%20makarychev.pdf>>. Acesso em: 24 de dezembro de 2008.
- MARIANO, Marcelo Passini e BARRETO, Maria Inês. "Questão subnacional e integração regional: o caso do Mercosul". In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês e MARIANO, Marcelo Passini (orgs.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC, Editora UNESP, EDUSC, FAPESP, 2004.
- MCMILLAN, Samuel Lucas. "Subnational Foreign Policy Actors: how and why governors participate in U.S. Foreign Policy". *Foreign Policy Analysis*, International Studies Association, vol. 4, 2007, pp. 227-253.
- MELANTONIO NETO, Cesário. "How to Involve the States in Foreign Policy". *Federations*, 2001, vol. 1, n° 5.
- MINGUS, Matthew S. Transnationalism and subnational paradiplomacy: is this perforated sovereignty or are democracy and civil society just reaching across borders?. Apresentado em: Sixteenth Annual Conference of the Public Administration Theory Network, Anchorage, Alaska, June 20, 2003.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Portaria 212, de 30 de abril de 2008.

_____. “Reflexões sobre a Política Externa Brasileira”. 1993. Disponível em: <<http://ftp.unb.br/pub/UNB/ipr/rel/funag/1993/3355.pdf>>. Acesso em: 28 d dezembro de 2009.

_____. “I Encontro Negociações Internacionais – Os Estados e Municípios do Brasil no Mundo”. Brasília: FUNAG, 2007.

_____. Agência Brasileira de Cooperação. Introdução. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/abc/introducao.asp>>. Acesso em: 28 d dezembro de 2009.

NUNES, Carmem J. S. *A paradiplomacia no Brasil: o caso do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: UFRGS, 2005 (Dissertação de Mestrado).

ONUJI, J. ; OLIVEIRA, A. . “Paradiplomacia e Relações Internacionais: o caso de São Paulo. In: Perspectivas de Cooperação Internacional no âmbito do Município”. *Revista São Paulo em Perspectiva*. São Paulo : Seade, vol. 19, 2007.

PAIKIN, Damián. *La construcción de las políticas provinciales hacia el Mercosur: El caso de Misiones*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, dezembro de 2006. (Dissertação de Mestrado)

VAZQUEZ, Mariana. “¿Paradiplomacia en el MERCOSUR? Incentivos y barreras a la participación de los actores subnacionales en el acuerdo regional”. Buenos Aires: 2008. Disponível em: <<http://www.2015ymas.org/?rubrique23&entidad=Textos&id=7364>>. Acesso em: 10 de junho de 2010.

PAQUIN, Stéphane. *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*. Bruxelles: Presses Interuniversitaires Européennes-Peter Lang, 2004.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. “Administrações Municipais Petistas e as Relações Internacionais”. São Paulo: 2008. Disponível em: <http://www.idecri.org.br/biblioteca/administracoes_municipais_petistas_e_relacoes_internacionais.pdf>. Acesso em: 10 de junho de 2010.

PASQUARIELLO MARIANO, Karina L.. “O Estado de São Paulo Como um Ator Internacional”. *São Paulo em Perspectiva*, vol. 16, n. 2, 2002, pp. 94-101.

- _____ e MARIANO, Marcelo Passini. “A Formulação da Política Externa Brasileira e as Novas Lideranças Políticas Regionais”. *Perspectivas*. São Paulo: v. 33, 2008, pp. 99-135.
- _____ e TESSARI, Gustavo Roslolen. “As Cidades no Processo de Integração Regional”. *Perspectivas*. São Paulo: vol. 30, 2006, pp. 55-79.
- PEREIRA, José Alexandre Lopes. "O Federalismo na Diplomacia Brasileira: O Interesse do Itamaraty nas Ações Externas de Governos Subnacionais". *Revista Cena Internacional*, vol.6, 2005, pp. 144-159.
- PRADO, Débora Figueiredo Barros do. *A atuação internacional dos governos locais via rede: o caso da Mercocidades e do Programa URB-AL Rede 10*. UNICAMP, 2009 (Dissertação de Mestrado)
- PREFEITURA DE RIBEIRÃO PRETO. “Gasparini reúne-se com empresários na Argentina”. Ribeirão Preto: 2006. Disponível em: <<http://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/ccs/snoticias/i33principal.php?id=2028>>. Acesso em: 10 de junho de 2010.
- _____. “Gasparini expõe, nesta quinta, experiência ribeirão-pretana para empresários argentinos”. Ribeirão Preto: 2006b. Disponível em: <<http://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/ccs/snoticias/i33principal.php?id=1954>>. Acesso em: 10 de junho de 2010.
- RAMOS FILHO, Hélio Vítor. “O Itamaraty e as Relações Federativas”, *Revista Estados e Municípios*, março, 2002. Disponível em: <<http://www.subdere.gov.cl>>. Acesso em: 22 de novembro de 2009.
- REGO BARROS, Sebastião. “A execução da política externa brasileira: um balanço dos últimos 4 anos”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 42, 1998, pp18-28.
- RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles. “A ação internacional das entidades subnacionais: teorias e visões sobre a paradiplomacia”. *Revista Cena Internacional*, vol.10, n.2, 2008, pp. 160-184.
- RISSE-KAPPEN, Thomas (ed.). *Bringing transnational relations back in: non-state actors, domestic structures and international institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- RODRIGUES, Gilberto M. A. “A inserção internacional de cidades: notas sobre o caso brasileiro”. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria

- Inês e MARIANO, Marcelo Passini (orgs.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC, Editora UNESP, EDUSC, FAPESP, 2004.
- _____. *Política externa federativa: análise de ações internacionais de Estados e municípios brasileiros*. São Paulo: PUC-SP, 2004. (Dissertação de Doutorado)
- _____. “Relações internacionais federativas no Brasil”, *Dados*, vol. 51, no. 4, 2008, pp. 1015–1025.
- _____. e KLEIMAN, Alberto. "The MERCOSUR Committee of Municipalities, States, Provinces and Departamentos. Process of Creation and Perspectives". Apresentado em: Fifth Annual Conference of the Euro-Latin Study Network on Integration and Trade - ELSNIT, Barcelona, 26 e 27 de outubro, 2007.
- _____; XAVIER, Marcos e ROMÃO, Wagner de Melo (orgs.). *Cidades em Relações Internacionais*. São Paulo: Desatino, 2009.
- ROMERO, Maria del Huerto. “La cooperacion descentralizada local. Aportes para la construcción de un marco de referencia conceptual en el espacio de las relaciones Unión-Europea y América Latina”. In: *Anuário de la Cooperación Descentralizada 2005. Observatório de Cooperação Descentralizada Local UE-AL*. Espanha: 2005.
- _____. “Una Aproximación Contextual y Conceptual a la Cooperación Descentralizada”. In: ROMERO, María del Huerto e GODÍNEZ, Victor (orgs.). *Tejido lazos entre territorios. La cooperación descentralizada local Unión Europea-América Latina*. Valparaíso: Litografía Garín, 2004.
- ROSENAU, James N. “Governance and democracy in a globalizing world”. In: ARCHIBUGI, Daniele; HELD, David e KÖHLER, Martin. *Re-imagining political community. Studies in cosmopolitan democracy*. Cambridge: Polity Press, 1998.
- _____. “Along the domestic-foreign frontier: exploring governance in a turbulent world”. *Cambridge Studies in International Relations*, 1997.
- _____. *Turbulence in World Politics*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- _____. e CZEMPIEL, Ernst-Otto (eds). *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SAF INTERNACIONAL. “Cooperação Internacional Federativa”. Brasília: 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/sri/saf_internacional/index.htm>. Acesso em: 10 de junho de 2010.

SALOMÓN, Mónica. “El Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUL en el Contexto de La Política Exterior Brasileña”. Apresentado em: Seminário sobre el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUL, CARI, Buenos Aires, Argentina, 19 e 20 de novembro de 2008.

_____. “Los estados y municipios brasileños como actores de la cooperación internacional:”. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, vol.22, 2008b, pp. 145-159.

_____ e NUNES, C. “A ação externa dos governos subnacionais no Brasil: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. Um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos”. *Contexto Internacional*, vol. 29, 2007, pp. 83-131.

SASSEN, Saskia. *The global city: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

SCHIAVON, José A. “La política externa de las entidades federativas mexicanas: un estudio comparativo con seis federaciones”. *Integración y Comercio*, año 8, nº 21, 2004, pp.109-138.

SECOM. “Maggi avalia viagem à Argentina como positiva:”. Mato Grosso: 2003. Disponível em: <http://secommt.achanoticias.com.br/ng2/conteudo.php?sid=13&cid=10866&parent=13>>. Acesso em: 2 de junho de 2010.

SENADO FEDERAL. Diário do Senado Federal de 3 de julho de 1997, p. 12962.

SENADO FEDERAL. Diário do Senado Federal de 10 de junho de 1997.

SOLDATOS, Panayotis. “An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors”. In: MICHELMANN, Hans J. e SOLDATOS, Panayotis. *Federalism and international relations: the role of subnational units*. New York: Oxford University Press, 1990.

SOMBRA SARAIVA, José Flávio. “A busca por um novo paradigma: política exterior, comércio externo e federalismo no Brasil”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n° 47, 2004, pp. 131-162.

SOUZA, Wófsi Yuri G. De. Entrevista. São Paulo: 16 de outubro de 2009. Entrevista concedida à autora para o desenvolvimento da dissertação.

SUBCHEFIA DE ASSUNTOS FEDERATIVOS. Institucional. Disponível em: <<http://www.portalfederativo.gov.br/bin/view/Inicio/Institucional>>. Acesso em: 2 de junho de 2010.

TREVAS, Vicente. *O Fortalecimento da Federação Brasileira como Estratégia do Novo Governo*. 2003. Disponível em: <<http://www.forumfed.org>>. Acesso em: 7 de maio de 2009.

_____. “Os Governos Locais e Regionais nas Relações Internacionais”. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; CINTRA, Rodrigo (orgs.). *Cadernos CEDEC: A Ação Internacional das Cidades no Contexto da Globalização*. São Paulo: CEDEC, 2006.

_____. Entrevista. Brasília: 15 de outubro de 2009. Entrevista concedida à autora para o desenvolvimento da dissertação.

URBANEJA DE BRITO, Sérgio Roberto e CARVALHO, Fagner dos Santos. “Breve Histórico da Autonomia Municipal e as Possibilidades de Atuação Internacional dos Municípios de Acordo com o Ordenamento Jurídico Brasileiro”. In: BLANES SALA, José (org.). *O Município e as Relações Internacionais: Aspectos Jurídicos*. São Paulo: EDUC, 2009.

VIGEVANI, Tullo. “Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: São Paulo e o contexto brasileiro”. In: *Primeiro Relatório Científico da Pesquisa “Gestão pública e inserção internacional das cidades”*. São Paulo: CEDEC/UNESP/PUC-SP/FGV - FAPESP, 2006.

_____; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês e MARIANO, Marcelo Passini (orgs.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC, Editora UNESP, EDUSC, FAPESP, 2004.

VILLA, Rafael Duarte. “Da crise do realismo à segurança global multidimensional”. São Paulo: FFLCH/USP, 1997 (Tese de Doutorado).