

Diplomacia Federativa: O Estado brasileiro e a atuação internacional de suas unidades constituintes.

Miklos Manoela.

Cita:

Miklos Manoela (2010). *Diplomacia Federativa: O Estado brasileiro e a atuação internacional de suas unidades constituintes*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/794>

DIPLOMACIA FEDERATIVA: O ESTADO BRASILEIRO E A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DE SUAS UNIDADES CONSTITUINTES

Manoela Salem Miklos*

Apresentado ao V Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Buenos Aires, Argentina, 28 - 30 de julho de 2010

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. A chancelaria brasileira, diante deste cenário, mostra-se preocupada: busca responder aos novos desafios que a cercam e, pela primeira vez, reconhece a necessidade de considerar a dimensão subnacional no processo decisório da política externa brasileira. Este trabalho pretende analisar o processo que culmina, em 1995, na criação da Diplomacia Federativa, política de Estado concebida para aproximar a chancelaria brasileira de governos subnacionais; incorporar a dimensão subnacional na elaboração e execução da política externa brasileira e permitir a coordenação da atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras.

1 INTRODUÇÃO

Nos anos 1990, o fim do conflito bipolar e a aceleração de fenômenos de transnacionalização estremecem a ordem internacional centrada no Estado nacional. As relações internacionais exigem novas práticas e a recomposição de paradigmas teóricos. 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. A emergência de tais atores pede rearranjos de forças que, por vezes, parecem colocar em xeque a soberania do Estado-Nação, 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.

Em meio a tais fenômenos, 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 – desenvolvendo iniciativas de inserção internacional freqüentemente independentes das políticas do Estado nacional. Tal estratégia de inserção internacional confere a governos locais caráter de ator no plano global e representa novos desafios, tanto para o Estado nacional quanto para a academia.

As primeiras iniciativas de criação de estruturas institucionais no âmbito dos governos

* Mestre em Relações Internacionais – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), São Paulo, Brasil

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 frequência. 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 frequentemente 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 culmina, 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 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. 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. 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.

O presente artigo debruça-se sobre este momento da história das relações internacionais brasileiras e busca analisar a concepção da Diplomacia Federativa, política de Estado inovadora, elemento fundamental na construção de uma diplomacia pública capaz de contemplar a dimensão subnacional na elaboração e execução da política externa brasileira. Trata-se de um momento determinante para a compreensão de como a intensificação da ação externa de unidades constituintes da federação brasileira é percebida pelo Estado nacional brasileiro e como este responde aos desafios que tal ação lhe impõe.

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

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 díspares 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, grifo nosso)

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 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

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

FILHO, 2002; RODRIGUES, 2008.). Tal definição pode ser entendida 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.

3 A 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.

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 Federal. 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:

“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 Federal:

“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.

“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 e 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).

4 OS ESCRITÓRIOS DE REPRESENTAÇÃO REGIONAL DO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

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.

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 Lampreia. 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”*². 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”*³.

Ainda a respeito das competências dos escritórios de representação regional do MRE, o Ministro Bozzi definiu tais estruturas como estruturas híbridas que se assemelhavam 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 das Relações Exteriores mas o escritório está sediado em uma unidade da federação.”*⁴

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:

² BOZZI, Ministro Paulo. Entrevista. São Paulo: 11 de novembro de 2009. Entrevista concedida à autora para o desenvolvimento da dissertação.

³ Idem.

⁴ Idem.

“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 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).

5 ATUALIDADE

5.1 Os escritórios de representação Regional do Ministério das Relações Exteriores hoje: 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 Reações 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 Bozzi⁵, 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 entrevista⁶ 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.

É importante ressaltar que o fato dos escritórios de representação regional do MRE não estarem mais subordinados à estrutura responsável por coordenar o diálogo entre o Ministério das Relações Exteriores e as unidades subnacionais brasileiras indica que a institucionalidade construída para permitir desenvolvimento da diplomacia federativa foi desmontada.

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 Bozzi⁷, 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

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

⁶ GUEDES, Conselheiro Carlos Eduardo. Entrevista. Brasília: 23 de outubro de 2009. Entrevista concedida à autora para o desenvolvimento da dissertação.

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

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.

5.2 A extinção da Assessoria de Relações Federativas e 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 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 Guedes⁸, que integra a equipe da AFEPA, o Conselheiro Francisco Chagas⁹, que ocupou o posto de adido federativo na Embaixada do Brasil em Buenos Aires e o diplomata Flávio Goldman¹⁰, 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 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

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

⁹ CHAGAS, Conselheiro Francisco. Entrevista. Brasília: 18 de outubro de 2009. Entrevista concedida à autora para o desenvolvimento da dissertação.

¹⁰ GOLDMAN, Flávio. Entrevista. São Paulo: 3 de dezembro de 2009. Entrevista concedida à autora para o desenvolvimento da dissertação.

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 veria 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.”*¹¹

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

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

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 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.”¹²

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.

5.3 Novo momento

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 (...).*”

O amadurecimento da percepção do Estado brasileiro a respeito da atuação internacional dos entes federados, que permite, enfim, 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: 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 (KINCAID, 1990; DUCHACEK, 1990; SOLDATOS, 1990; CORNAGO, 2009; dentre outros.).

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.

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 (VIGEVANI, 2006); as iniciativas recentes (em 2005 e 2006) de institucionalização da atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras por parte do poder legislativo (CASTELO BRANCO, 2008; URBANEJA DE BRITO e CARVALHO, 2009); e

¹² GUEDES, Conselheiro Carlos Eduardo. Entrevista. Brasília: 23 de outubro de 2009. Entrevista concedida à autora para o desenvolvimento da dissertação.

atuação da Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República, a partir de 2003, junto aos governos subnacionais brasileiros (SALOMÓN, 2008, 2008b; KLEIMAN, 2009; TREVAS, 2003, 2006; SOMBRA SARAIVA, 2004) são outros movimentos que confirmam o amadurecimento da percepção do Estado brasileiro diante da atuação internacional subnacional.

Pode-se, enfim, afirmar que o receio diante da ação de unidades subnacionais no exterior que definiu a elaboração e execução da diplomacia federativa vem sendo paulatinamente superado. 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 constringida.

BIBLIOGRAFIA

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: Congreso 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.

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

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.

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.

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.

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: 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.

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.

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.

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

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

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

_____. *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: LACHAPPELLE, 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.

LECOURS, André. "Paradiplomacy: reflections on the foreign policy and international relations of regions". *International Negotiations*, nº 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, nº 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 de 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).

ONUKI, 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)

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.

RAMOS FILHO, Hélio Vitor. "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, pp.18-28.

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 Departaments. 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.

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.

SALOMÓN, M. 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.

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.

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, n° 21, 2004, pp.109-138.

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

SOLDATOS, Panayotis. "No 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

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.