

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS ESTRATÉGICOS INTERNACIONAIS**

FELIPE DE MACEDO TEIXEIRA

**A DIMENSÃO SUBNACIONAL DA POLÍTICA EXTERNA: O ENGAJAMENTO DE
ESTADOS E MUNICÍPIOS NA INSERÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRA**

Porto Alegre

2021

FELIPE DE MACEDO TEIXEIRA

**A DIMENSÃO SUBNACIONAL DA POLÍTICA EXTERNA: O ENGAJAMENTO DE
ESTADOS E MUNICÍPIOS NA INSERÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRA**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva

Porto Alegre

2021

CIP - Catalogação na Publicação

Teixeira, Felipe de Macedo

A dimensão subnacional da política externa: o engajamento de estados e municípios na inserção internacional brasileira / Felipe de Macedo Teixeira.

-- 2021.
165 f.

Orientador: André Luiz Reis da Silva.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2021.

1. Política externa brasileira. 2. Ação externa subnacional. 3. Relações federativas. 4. Diplomacia federativa. 5. Cooperação internacional federativa. I. Silva, André Luiz Reis da, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

FELIPE DE MACEDO TEIXEIRA

**A DIMENSÃO SUBNACIONAL DA POLÍTICA EXTERNA: O ENGAJAMENTO DE
ESTADOS E MUNICÍPIOS NA INSERÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRA**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

Aprovada em: 11 de fevereiro de 2021.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva – Orientador
UFRGS

Profa. Dra. Joséli Fiorin Gomes
UFSM

Prof. Dr. Eduardo Ernesto Filippi
UFRGS

Prof. Dr. Guilherme Ziebell de Oliveira
UFRGS

Para meu saudoso avô Luís.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que fizeram parte destes dois anos de estudo, pesquisa e escrita no Mestrado de Estudos Estratégicos Internacionais. A jornada que começou ao final da minha graduação na Universidade Federal do Rio Grande (FURG) até a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) foi marcada por familiares, professores e amigos que foram essenciais em cada etapa.

Agradeço a minha família, aos meus pais, Eduardo e Fernanda, especialmente, pelo eterno suporte e apoio nestes e em todos os momentos, e à Vivian, pelo companheirismo e parceria nestes anos.

Agradeço, ao meu orientador, Professor André Luiz Reis da Silva, por abraçar a causa deste tema e pelo acompanhamento, orientação e amizade. O compartilhamento de ensinamentos e ideias foi parte elementar na construção de cada palavra deste trabalho. Trabalhar junto a um profissional referência no país na área de Política Externa brasileira foi um privilégio.

Agradeço os amigos que fiz nestes dois anos de curso de mestrado, Maurício, Felipe, Marianna, Elisa, André, Bruce e muitos outros.

Agradeço à banca avaliadora, composta pela professora Joséli Gomes, pelo professor Guilherme Ziebell, e pelo professor Eduardo Filippi, pelas contribuições, sugestões e apontamentos, que com certeza contribuíram para este trabalho de dissertação

Agradeço às entrevistadas da minha pesquisa, professora Liliana Froio, Ana Carolina Loreno, e à embaixadora Eliane Puglia, pelo tempo e atenção disponibilizada.

Finalmente, agradeço aos docentes e servidores do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais e da UFRGS, especialmente às professoras e professores André Reis, Analúcia Danilevich, Eduardo Filippi, Fernando Ferrari, Hugo Arend, Marcelo Milan, Sílvia Feraboli e Verônica Gonçalves, pelas disciplinas ministradas as quais eu tive o privilégio de participar e guardar os inúmeros ensinamentos. Ademais, agradeço aos colegas dos projetos de extensão, Lab-PEB e PROMERI, pela partilha de ideias e experiências nestes dois anos.

RESUMO

O propósito da presente dissertação é analisar como o ente central brasileiro lidou com a ação externa subnacional dentro das diretrizes da inserção internacional. Tal interação é estudada a partir das políticas de Diplomacia Federativa e Cooperação Internacional Federativa, perante uma visão do Estado brasileiro, nas figuras da Presidência da República e do Ministério das Relações Exteriores. Tem-se o questionamento central acerca de como as mudanças político-institucionais na inserção internacional brasileira nos governos Cardoso, Lula da Silva e Rousseff alteraram e refletiram nas relações do Estado brasileiro com os entes subnacionais nas relações externas do país. Entende-se a inserção internacional brasileira analisada a partir da conceituação paradigmática de Vigevani e Cepaluni (2007), dividindo-se em autonomia pelo distanciamento, participação e diversificação. A hipótese central aborda que tal dimensão subnacional fora o resultado da ascensão e consolidação do paradigma da autonomia pela diversificação, em que a articulação de atores domésticos, dentre eles os subnacionais, seria parte essencial na estratégia de diversificação de parceiros e opções estratégicas internacionais, de forma a ampliar a margem de ação do país no sistema internacional. Para isso, a construção de um arcabouço teórico mesclou dados oriundos da literatura dos estudos de paradiplomacia e política externa através de uma revisão bibliográfica, junto a um levantamento de dados primários obtidos em meios oficiais do Estado brasileiro e entrevistas conduzidas pelo autor. Tais dados e informações foram analisados e interpretados a partir da corrente teórica norteadora da interdependência complexa, dentro da abordagem pluralista da Análise de Política Externa. Os resultados obtidos indicam a convergência majoritária do paradigma da participação na política de Diplomacia Federativa, e da diversificação na Cooperação Internacional Federativa. Nesta última, a construção de uma dimensão subnacional na política externa aproximou-se dos conceitos de diplomacia de múltiplos níveis e desenvolvimento nacional. Por fim, tal trabalho buscou contribuir para a agenda de pesquisa de paradiplomacia e política externa a partir da ênfase no potencial contributivo da ação subnacional nas estratégias e ações da inserção internacional brasileira. Em um contexto de crescente interação entre os ambientes domésticos e externos, a política externa deve estar adaptada à interação e articulação com atores em diferentes níveis e temas.

Palavras-chave: Política externa brasileira. Ação externa subnacional. Relações federativas. Diplomacia federativa. Cooperação internacional federativa.

ABSTRACT

The purpose of this dissertation is to analyze how the Brazilian central entity dealt with subnational external action within the guidelines of international projection. Such interaction is studied based on the policies of Federative Diplomacy and International Federative Cooperation, under a vision of the Brazilian State, in the figures of the Presidency of the Republic and the Ministry of Foreign Affairs. The central question raised is about how the political-institutional changes in the Brazilian international projection in the Cardoso, Lula da Silva and Rousseff governments changed and reflected in the relations of the Brazilian State with the subnational entities in the country's external relations. It is understood the Brazilian international projection from the paradigmatic conceptualization of Vigevani and Cepaluni (2007), divided into autonomy through distance, participation and diversification. The central hypothesis addresses that this subnational dimension was the result of the rise and consolidation of the paradigm of autonomy through diversification, that the articulation of domestic actors, among them the subnational entities, would be an essential part in the strategy of diversification of partners and international strategic options, in order to expand the country's scope for action in the international system. For this, the construction of a theoretical framework mixed data from the literature of studies of paradiplomacy and foreign policy through a bibliographic review, in addition to a survey of primary data obtained in official database of the Brazilian State and interviews conducted by the author. Such data and information were analyzed and interpreted from the theoretical current guiding complex interdependence, within the pluralistic approach of Foreign Policy Analysis. The results obtained indicate the major convergence of the paradigm of participation in the policy of Federative Diplomacy, and the paradigma of diversification in the policy of International Federative Cooperation. In the latter, the construction of a subnational dimension in foreign policy came closer to the concepts of multi-level diplomacy and national development. Finally, this dissertation sought to contribute to the research agenda of paradiplomacy and foreign policy based on the emphasis on the contributory potential of subnational action in the strategies and actions of the Brazilian international insertion. In a context of increasing interaction between domestic and foreign spaces, foreign policy must be adapted to interaction and articulation with actors at different levels and themes.

Keywords: Brazilian foreign policy. Subnational foreign action. Federative Relations. Federative Diplomacy. International Federative Cooperation.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ABM	Associação Brasileira de Municípios
ACIF	Assessoria de Cooperação Internacional Federativa
AFEPA	Assessoria de Relações Federativas e Parlamentares
AFD	Agência Francesa para o Desenvolvimento
APE	Análise de Política Externa
ALCA	Área de Livre-Comércio das Américas
APEX	Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos
ARF	Assessoria de Relações Federativas
ASA	Cúpula América do Sul-África
ASPA	Cúpula América do Sul – Países Árabes
CAF	Comitê de Articulação Federativa
CASA	Comunidade Sul-Americana de Nações
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CGCF	Coordenação-Geral de Cooperação no Âmbito Federativo da Agência Brasileira de Cooperação
CGLU	Cidades e Governos Locais Unidos
CID	Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
CIF	Cooperação Internacional Federativa
CIFCA	Associação de Cidades Chinesas para Irmanamento Internacional
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
CNP	Comissões Nacionais Permanentes
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CTI	Cooperação Técnica Internacional
ERESUL	Escritório de Representação no Rio Grande do Sul
EUA	Estados Unidos da América
FARESP	Federação das Associações de Recuperação Florestal do Estado de São Paulo
FCCR	Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul
FCI	France Coopération International
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNP	Frente Nacional dos Prefeitos

FUNAG	Fundação Alexandre de Gusmão
GMC	Grupo Mercado Comum
IBAS	Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul
IBSA-LGF	Fórum de Governança Local do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MDIC	Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NIFFAM	Núcleo para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado do Amazonas
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PEB	Política Externa Brasileira
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PT	Partido dos Trabalhadores
REMI	Reunião de Municípios e Intendências
RIAD	Rede Interamericana sobre Descentralização, Governos Locais e Participação Cidadã da Organização dos Estados Americanos
SAF	Subchefia de Assuntos Federativos
SEMAD MG	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais
SOC	Comitê de Representantes Governamentais sobre a Participação da Sociedade Civil
UE	União Europeia
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas
ZOPACAS	Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	A AÇÃO EXTERNA SUBNACIONAL PERANTE A ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA.....	18
2.1	O PAPEL DO AMBIENTE DOMÉSTICO E SEUS ATORES PARA CONSTRUÇÃO DAS RELAÇÕES EXTERIORES: UMA VISÃO ATRAVÉS ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA	18
2.2	O CARÁTER CAMBIANTE DA POLÍTICA EXTERNA E O “DESAFIO SUBNACIONAL”	23
2.3	O DESENVOLVIMENTO DOS ESTUDOS DE PARADIPLOMACIA.....	30
2.4	A RELAÇÃO ENTRE O ENTE CENTRAL E OS ENTES SUBNACIONAIS NAS RELAÇÕES EXTERIORES	35
2.5	O CARÁTER CAMBIANTE DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E A TERCEIRA GERAÇÃO ESTUDOS DA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA NO BRASIL	40
2.6	CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	45
3	OS ENTES SUBNACIONAIS COMO PAUTA DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: A DIPLOMACIA FEDERATIVA DO GOVERNO CARDOSO	48
3.1	O PARADIGMA DE POLÍTICA EXTERNA E INSERÇÃO INTERNACIONAL DE VIGEVANI E CEPALUNI.....	48
3.2	O VETOR EXTERNO DA POLÍTICA EXTERNA NO GOVERNO CARDOSO	51
3.3	A CONSOLIDAÇÃO DA PARADIPLOMACIA NO BRASIL E O VETOR INTERNO DA POLÍTICA EXTERNA DE CARDOSO	56
3.4	DIPLOMACIA FEDERATIVA: ASPECTOS INSTITUCIONAIS	65
3.5	O ENGAJAMENTO DOS ENTES SUBNACIONAIS NO VETOR EXTERNO DA POLÍTICA EXTERNA DE CARDOSO	69
3.6	CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	76
4	A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL FEDERATIVA E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DOS GOVERNOS LULA DA SILVA E ROUSSEFF ..	80
4.1	O VETOR EXTERNO DA POLÍTICA EXTERNA DE LULA DA SILVA E ROUSSEFF.....	81

4.2	O VETOR INTERNO DA POLÍTICA EXTERNA DE LULA DA SILVA E ROUSSEFF.....	88
4.3	COOPERAÇÃO INTERNACIONAL FEDERATIVA: ASPECTOS INSTITUCIONAIS.....	93
4.3.1	A Subchefia de Assuntos Federativos e a construção da agenda internacional federativa	93
4.3.2	A Assessoria de Relações Federativas e Parlamentares: a perda da centralidade institucional do Itamaraty nas relações federativas	101
4.3.3	A Agência Brasileira de Cooperação: a instituição auxiliar na condução da Cooperação Internacional Federativa	103
4.4	CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	105
5	A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL FEDERATIVA E O ENGAJAMENTO SUBNACIONAL NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DOS GOVERNOS LULA DA SILVA E ROUSSEFF.....	107
5.1	O ENGAJAMENTO DOS SUBNACIONAIS NO VETOR EXTERNO DA POLÍTICA EXTERNA DE LULA DA SILVA E ROUSSEFF.....	107
5.1.1	Diretriz das parcerias Sul-Sul.....	108
5.1.2	Diretriz da Integração regional e fronteiriça	111
5.1.3	Diretriz das coalizões de geometria variável: BRICS e IBAS	117
5.1.4	Diretriz de relações bilaterais com países desenvolvidos	122
5.2	DEMAIS AÇÕES DE ARTICULAÇÃO FEDERATIVA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA.....	128
5.3	CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	130
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	134
	REFERÊNCIAS.....	142
	APÊNDICE A - LISTA DOS PROJETOS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL REALIZADAS PELA AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO EM COEXECUÇÃO COM ÓRGÃOS OU ENTIDADES ESTADUAIS/MUNICIPAIS BRASILEIROS ENTRE OS ANOS DE 2003-2016 ...	164
	APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO BASE PARA AS ENTREVISTAS REALIZADAS	165

1 INTRODUÇÃO

A paradiplomacia é definida por Noé Cornago Prieto (2004, p. 252) enquanto o envolvimento de governos não centrais nas relações internacionais, através de contatos formais e informais com entidades estrangeiras públicas ou privadas, no intuito de promover objetivos socioeconômicos ou políticos do ente subnacional. Tal dimensão contempla, assim, um processo de interações entre estes entes e atores externos, que marcam uma das esferas da descentralização da política externa. Ainda que haja a preponderância da atuação do Estado nacional nas relações exteriores, a concomitância de outros atores e agendas ilustra a transformação de uma política externa cambiante.

Tem-se como referência temporal deste fenômeno a década de 1970, visto que esta passa a estar inserido uma série de processos e transformações do sistema internacional, tais como a globalização econômico-financeira e a regionalização comercial. Neste sistema crescentemente interdependente, a fronteira entre o doméstico e o internacional torna-se cada vez mais tênue (KUZNETSOV, 2015), constituindo em oportunidade de internacionalização e projeção de atores antes restritos ao território nacional. Diante da consideração do “jogo de dois níveis” de Putnam (1988), isto é, da interação entre os ambientes doméstico e externo, a política externa ganha um caráter cambiante, a partir da pluralização de atores e agendas nela atuantes. Neste cenário, percebe-se que os entes subnacionais buscam a promoção de seus interesses no ambiente internacional através das múltiplas redes e parceiros que desafiam a centralidade da política externa no Estado nacional.

A contribuição da teoria da interdependência complexa (KEOHANE; NYE, 2011) nos estudos de paradiplomacia dá-se principalmente pela noção dos múltiplos canais, atores e agendas que marcam o sistema interdependente. A interação entre atores subnacionais no ambiente externo ocorre majoritariamente por intermédio dos canais intergovernamentais (SOLDATOS, 1990), o que ilustra um complexo processo de descentralização da política externa e das relações exteriores como um todo. Brian Hocking (1993), ao apontar o caráter multinível da política externa e da diplomacia, destaca que a construção das relações exteriores de um país estaria em diversos níveis de relacionamento e atuação, o que exige do ente central¹ uma adaptação político-institucional do modelo de construção e execução da política externa. Tem-se, então, o que a literatura de paradiplomacia (MICHELMANN, 1990; SOLDATOS,

¹ Neste trabalho, utiliza-se do termo “ente central” para referir-se ao Estado nacional. No caso de “ente central brasileiro”, o Estado brasileiro, representado na figura da União Federal e os Poderes que a compõe.

1990; DUCHACEK, 1984) discute acerca da presença de entes subnacionais concomitantes e concorrentes à política externa nacional, o “desafio subnacional”.

No Brasil, a paradiplomacia ganha força no contexto de redemocratização, e uma sequência de fatores domésticos e internacionais trouxeram tais oportunidades aos estados membros e municípios, isto é, de buscarem parcerias e acordos com homólogos estrangeiros (BRANCO, 2008; TAVARES, 2016; COSTA, 2013). Diante da crescente pluralização de atores atuantes nas relações internacionais, a Análise de Política Externa (APE) no Brasil passa a dedicar-se ao estudo destes atores e seu papel e influência na construção das relações exteriores do país (LIMA, 2000; MILANI; PINHEIRO, 2013; MARIANO; MARIANO, 2008; FARIA, 2012). Dentro de um cenário de monopolização da política externa pelo Itamaraty e baixa porosidade federativa, a literatura de APE passa a discutir o “desafio subnacional” a partir dos riscos de descaracterização da política externa nacional e a internacionalização de políticas públicas.

Não obstante, o reconhecimento oficial do Estado brasileiro quanto ao potencial contributivo e à necessidade de adaptação institucional à ação externa subnacional² é feito pelo Chanceler Lampreia (BRASIL, 1995), inaugurando a política de Diplomacia Federativa (1995-2002). Perante um novo padrão de relacionamento político-institucional, o Estado brasileiro passa a apoiar e monitorar ações externas subnacionais. Tal política, sucedida pela Cooperação Internacional Federativa (CIF) (2003-2016), fora explorada na literatura a partir da ótica da política burocrática e das relações de manutenção da centralidade da política externa pelo Itamaraty (MIKLOS, 2010; MEIRELES, 2016; BANZATTO, 2015). Nestes estudos, a motivação principal destas duas políticas seria o monitoramento da paradiplomacia estadual e municipal, e, em maior ou menor grau, o incentivo desta ação subnacional.

Entretanto, não há um estudo que avalie tais políticas como parte de um movimento de maior amplitude da política externa brasileira (PEB), diante de uma visão de inserção internacional e articulação de atores domésticos para projeção externa. Isso pois, o processo de construção das políticas de Diplomacia Federativa e Cooperação Internacional Federativa converge com um período de mudanças substanciais na política externa nacional, em adaptação ao ambiente doméstico de redemocratização e externo pós-Guerra Fria. As noções de inserção internacional e autonomia são repensadas à luz dos novos desafios à PEB, tanto pela

² Neste trabalho, adota-se o termo “ação externa subnacional” para se referir ao conjunto das iniciativas de estados e cidades na esfera internacional. Considera-se que tal terminologia abarca de forma abrangente tanto a esfera autônoma destas ações, a paradiplomacia, quanto a esfera que ocorre de forma coordenada com o ente central, na forma de cooperação federativa.

pluralização de atores e agendas externas, quanto pela crescente interdependência do sistema. Assim, ao reconhecer a importância dos entes subnacionais na política externa brasileira, o ente central estaria buscando meios de fortalecê-la como uma dimensão a ser engajada nas diretrizes nacionais e na agenda externa, de forma a criar uma “dimensão subnacional” na PEB.

Nesse sentido, a partir das políticas de Diplomacia Federativa e Cooperação Internacional Federativa, tem-se enquanto problemática central deste trabalho: como as mudanças político-institucionais na inserção internacional brasileira nos governos Cardoso, Lula da Silva e Rousseff alteraram e refletiram nas relações do Estado brasileiro com os entes subnacionais nas relações externas do país? Tal problema desdobra-se em três questões específicas que norteiam o estudo deste trabalho:

- a) Quais foram os mecanismos institucionais criados para realizar a intermediação entre o ente federal e os entes estaduais e municipais no âmbito das relações externas?
- b) Quais foram as medidas de engajamento político dos entes subnacionais nas diretrizes da política externa vigente no período?
- c) Como tais medidas refletem as escolhas e preferências do modelo de inserção internacional do período?

O objeto de análise desta pesquisa é a política externa brasileira construída pelo Itamaraty e a Presidência da República, frente à ação externa subnacional. As relações entre o Estado brasileiro e os entes subnacionais para as relações exteriores e política externa são estudadas a partir das políticas de Diplomacia Federativa e Cooperação Internacional Federativa, que marcam o período dos governos analisados. Além disso, entende-se a inserção internacional brasileira a partir dos paradigmas de Vigevani e Cepaluni (2007). Nestes, a inserção internacional contemporânea, cujo objetivo central estaria direcionado à busca por autonomia e margem de manobra no sistema internacional, estaria dividida entre autonomia pelo distanciamento, participação e diversificação. A proposta destes paradigmas, por Vigevani e Cepaluni (2007), não é inicialmente voltada à interação com atores domésticos, e neste ponto o presente trabalho busca ampliar sua proposta paradigmática em termos de abrangência e níveis de análises, principalmente na noção de diversificação de parceiros que permeia o último paradigma, integrando-os aos estudos de paradiplomacia, e inserindo-os na discussão da inserção internacional brasileira através de uma visão de múltiplos níveis de ação internacional.

Diante do questionamento central estabelecido e do diálogo de literatura proposto à luz dos paradigmas de Vigevani e Cepaluni (2007), parte-se da hipótese geral de que a incorporação da ação externa subnacional em políticas de Estado refletiu a maturação do paradigma da autonomia pela diversificação na política externa brasileira, resultando em uma política de

engajamento subnacional na PEB, através da diversificação de parceiros domésticos, no caso, os entes subnacionais. Isso pois, em tal paradigma, pressupõe-se um Estado com capacidade de articulação interna e externa em caráter multidimensional, cuja política externa envolve atores internos em prol da adesão de parcerias estratégicas no sistema internacional. Desta forma, tanto a Diplomacia Federativa, ainda em estado de maturação da autonomia pela diversificação no governo Cardoso, a Cooperação Internacional Federativa, nos governos Lula da Silva e Rousseff, seriam reflexos da multidimensionalidade e diversificação de parceiros que o paradigma da autonomia pela diversificação implica ao Estado pela perspectiva político-institucional, em sua dimensão federativa/subnacional. Especificamente, a primeira política teria ainda baixos resultados de engajamento pelo processo incipiente deste paradigma, e a segunda consolidaria o modelo de inserção internacional de maior integração com atores subnacionais às diretrizes e ações da política externa nacional do período.

Neste entendimento, dois debates centrais da APE permeiam as discussões e as análises deste trabalho: a descentralização da política externa em primeiro plano, e as aproximações da política externa com as políticas públicas, em um segundo plano. Ambos os debates são explorados principalmente por intermédio da noção de complementariedade da ação externa subnacional à política externa nacional. Tal noção é uma das principais contribuições da literatura de paradiplomacia que discute as relações entre o ente central e os entes subnacionais (SOLDATOS, 1990; MICHELMANN, 1990, 2009; DUCHACEK, 1984, 1990; HOCKING, 1993). A descentralização da política externa é vista enquanto um instrumento de fortalecimento desta a partir da coordenação entre os entes, de forma a construir uma inserção internacional integrada e de múltiplos níveis de atuação. Inserida nestes debates, a base teórica deste trabalho assenta-se nos estudos de paradiplomacia e na literatura contemporânea de APE no Brasil, com ênfase nas pluralizações e diversificação de atores e agendas na inserção internacional brasileira. Esse diálogo é o que constitui a base teórica levantada, de forma a permitir uma análise político-institucional das políticas de Diplomacia Federativa e Cooperação Internacional Federativa numa perspectiva de política externa nacional.

A partir deste panorama, o trabalho justifica-se na medida em que permite ao estudo apontar como a dinâmica federativa também fora parte de um modelo de inserção internacional, contribuindo para o aprofundamento e adensamento dos estudos de paradiplomacia e política externa brasileira. Dentre outras possibilidades de análise da inserção internacional, a escolha pelo modelo de Vigevani e Cepaluni (2007) justifica-se pela possibilidade de expandir o escopo de estudo e análise do modelo da autonomia pela diversificação, de forma a contemplar as políticas de engajamento subnacional na política externa enquanto meios de diversificação de

parceiros domésticos na inserção internacional. Ademais, expande-se a compreensão das políticas de Diplomacia Federativa e CIF estabelecidas pela literatura pretérita, inserindo-as numa discussão de engajamento subnacional na política externa nacional. O desenvolvimento do estudo sob a perspectiva político-institucional não excluiu outras perspectivas, porém mostra-se como essencial para o entendimento e as implicações das duas políticas analisadas enquanto resultados das mudanças na inserção internacional brasileira durante as gestões de Cardoso, Lula da Silva e Rousseff, de forma a pautar as relações entre o Estado brasileiro e os entes subnacionais para a política externa.

Desta forma, estabelece-se como objetivo central analisar as mudanças nos modelos de inserção internacional dos governos Cardoso (1995-2002), Lula da Silva (2003-2010) e Rousseff (2011-2016) e como estas refletiram e impactaram nas relações entre o ente central brasileiros e os entes subnacionais no campo das relações exteriores. Este objetivo geral desdobra-se em três específicos:

- a) estudar, através da APE, os principais pontos do debate acerca da descentralização da política externa e suas implicações aos estudos de paradiplomacia e relações federativas;
- b) analisar, sob uma perspectiva institucional, a criação dos mecanismos de articulação federativa para política externa brasileira nos governos Cardoso, Lula da Silva e Rousseff;
- c) analisar o engajamento político, os meios de integração e as medidas tomadas nos governos Cardoso, Lula da Silva e Rousseff para articular os entes subnacionais nos respectivos modelos de inserção internacional.

Buscam-se, como resultados principais, as instituições e práticas criadas pela Diplomacia Federativa e a CIF, assim como as medidas de engajamento subnacional na PEB através de projetos, foros de discussão, agendas, programas de cooperação, dentre outras modalidades que apontem para um modelo de inserção internacional de múltiplos níveis, analisados conforme as diretrizes da política externa do período.

Os aspectos metodológicos foram escolhidos de forma a contemplar a necessidade teórico-analítica proposta, com a ênfase político-institucional das relações entre o ente central brasileiros e os entes subnacionais. Adota-se uma abordagem majoritariamente qualitativa de dados, dada a necessidade de analisar os atores, processos e dinâmicas envolvidos na construção da dimensão subnacional da política externa brasileira. Ademais, a partir do método hipotético-dedutivo, o trabalho condensa uma pesquisa exploratória e explicativa, na medida em que se

busca identificar e explicar as dimensões institucional e política da Diplomacia Federativa e da Cooperação Internacional Federativa, analisando-as sob o ângulo da política externa nacional.

Perante o objetivo central, utilizou-se inicialmente da pesquisa exploratória para realizar um levantamento bibliográfico, de forma a situar o assunto no estado da arte acadêmico e identificar os principais modelos teóricos de relacionamento entre o ente central e os subnacionais nas relações externas. Na pesquisa explicativa, buscou-se estabelecer a relação dos entes central e subnacionais a partir de uma noção de inserção internacional. Estabeleceu-se que a política externa, a partir das transformações domésticas e internacionais que marcam a interdependência complexa, passa a ter uma atuação de dois vetores, conformes à noção de “contínuo” e de “dois níveis” dos ambientes internos e externos. Nesse sentido, a PEB é analisada a partir da interação com atores domésticos no vetor interno, dentro da qual as políticas de Diplomacia Federativa e CIF são parte da dimensão federativa e subnacional, e tais atores passam gradualmente a fazer parte da estratégia de projeção e inserção internacional do país no vetor externo, que marca as diretrizes e objetivos da política externa nacional.

Quanto ao procedimento, a pesquisa foi desenvolvida pela análise de dados documentais e bibliográficos, que foram estudados perante a base teórica levantada, e catalogados conforme tema da agenda externa e período. A principal fonte de análise proporciona informações de caráter primário, em destaque a relatórios e agendas produzidas pelo Itamaraty, Agência Brasileira de Cooperação (ABC), Presidência da República, Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e Frente Nacional dos Prefeitos (FNP), dados estes disponibilizados em seus portais oficiais. Como fontes secundárias, foram consultados e citados livros, pesquisas e artigos científicos de pesquisadores nacionais e estrangeiros que lidam com a temática do “desafio subnacional” e seus impactos sobre a política externa.

Ademais, foram realizadas entrevistas com profissionais que atuaram na articulação federativa no âmbito da Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República e do Ministério das Relações Exteriores. A seleção de entrevistados foi realizada por indicação prévia de especialistas na área, assim como por busca em documentos oficiais. As entrevistas foram realizadas conforme a disponibilidade dos entrevistados, entre os meses de junho e outubro/2020, na forma semiestruturada (Apêndice B) permitindo que a profissional tivesse liberdade para discorrer sobre os desdobramentos relativos à sua experiência no tema. Desta forma, foram entrevistadas, para o estudo da Diplomacia Federativa, a Embaixadora Eliane Puglia, que tem atuação no Escritório Regional do Itamaraty em Porto Alegre. Para o estudo da Cooperação Internacional Federativa, a professora Liliana Froio e a assessora Ana Carolina Loreno, que atuaram na Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República em

temas de articulação federativa. As informações obtidas nas entrevistas foram interpretadas à luz da base teórica e do problema central proposto, no intuito de confirmar informações prévias e estabelecer o panorama político-institucional da atuação da entrevistada.

A estrutura teórico-conceitual do trabalho e o desenho da pesquisa têm como base os estudos de paradiplomacia e política externa. A partir dos debates nos quais este trabalho insere-se e com os quais dialoga, a construção da noção de dimensão subnacional na política externa é então analisada perante da noção de complementariedade e articulação da ação externa subnacional. A escolha da metodologia de pesquisa qualitativa permite uma interpretação das fontes em ênfase político-institucional. Ademais, é relevante a contribuição da teoria da interdependência complexa, de Keohane e Nye (2011), tendo em vista sua importância no estudo das dinâmicas institucionais a partir da noção de múltiplos canais, atores e agendas da política externa. Isso torna-a adequada frente aos estudos de paradiplomacia, com destaque a Soldatos (1990), Duchacek (1984), Keating (1999) e Hocking (1993), que valorizam a perspectiva político-institucional das relações entre o ente central e os entes subnacionais.

A estrutura desta pesquisa é dividida em quatro capítulos. O primeiro capítulo aborda o debate da descentralização da política externa e pluralização de atores e seus impactos sobre o Estado nacional. Estabelecidos tais debates, o segundo capítulo recapitula a discussão interna do MRE acerca do “desafio subnacional”, até o momento da criação da Diplomacia Federativa enquanto vetor interno da política externa de Cardoso, traçando seus resultados empíricos em análise aos paradigmas da participação e diversificação. Em espelho de estrutura, o terceiro e quarto capítulos abordam a consolidação deste último paradigma na política externa em Lula da Silva e Rousseff, na forma da Cooperação Internacional Federativa. Por fim, identifica-se que houve a superação da visão de “desafio subnacional” por intermédio da criação de instituições e práticas que constituíram um novo padrão de relacionamento entre o ente central e os entes subnacionais no Brasil. Ambas as políticas criaram respectivamente uma dimensão subnacional na PEB com problemáticas e resultados mensuráveis, em destaque às agendas de integração regional e cooperação técnica internacional.

2 A AÇÃO EXTERNA SUBNACIONAL PERANTE A ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA

Este capítulo é o resultado das reflexões desenvolvidas em torno da pesquisa sobre a dimensão subnacional na política externa, de forma a preparar um amplo arcabouço teórico a ser utilizado nos capítulos seguintes. Busca-se, em suma, estabelecer os principais pontos do debate acerca do “desafio subnacional”, e o papel do ente central na coordenação e cooperação com os entes subnacionais na construção da política externa em caráter multinível e com uma multiplicidade de atores e agendas. Assim, o capítulo divide-se em três momentos. A primeira, através de uma literatura advinda da APE e dos estudos de paradiplomacia, estabelece o processo de transformação na natureza da política externa a partir de sua descentralização e difusão de interesses e agendas atuantes. Dentro do primeiro objetivo específico deste trabalho, o principal ponto a ser estudado é o levantamento bibliográfico que debate as relações entre os entes subnacionais¹ e o ente central na pauta externa. Em um segundo momento, tal debate é aplicado aos estudos da terceira geração de APE no Brasil. Inserem-se nesta geração à análise de temas e atores emergentes da agenda internacional do país, assim como seus atores e o papel monopolizador que o MRE desempenha.

2.1 O PAPEL DO AMBIENTE DOMÉSTICO E SEUS ATORES PARA CONSTRUÇÃO DAS RELAÇÕES EXTERIORES: UMA VISÃO ATRAVÉS ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA

A insuficiência das abordagens realistas clássicas para analisar as transformações do sistema e das relações internacionais como um todo na segunda metade do século XX é, como observa Figueira (2011, p. 19-22), o principal motivador da busca por outras correntes teóricas que abarcassem a “caixa-preta do Estado”. Desta necessidade de compreensão teórica sobre as transformações sistêmicas e político-econômicas que aconteciam nas relações internacionais nas décadas de 1960 e 1970, tais como a ascensão de empresas multinacionais e o impacto

¹ Cabe a ressalva de que o termo apropriado seria “entidades ou unidades subestatais” e, não “subnacionais”, devido à distinção entre Estado e nação, e pelo próprio aspecto governamental que os estados e municípios detêm. Entretanto, o termo “entes subnacionais” já é consagrado na literatura de APE no Brasil e no meio externo, de forma a ser contemplado neste trabalho. Ademais, dentro do conceito de entes subnacionais, Salomón e Nunes (2007), utilizando-se de um estudo de caso do Rio Grande do Sul e da cidade de Porto Alegre, distinguem os governos locais (municipais) dos governos de tipo intermediário (estaduais), sendo estes últimos mais condicionados pela soberania do que os locais (SALOMÓN; NUNES, 2007, p. 103-104). Para fins de análise, este trabalho considera como objeto de estudo os entes subnacionais na integridade dos estados e municípios, realizando a devida diferenciação conforme o caso levantado.

transnacional da crise do petróleo, que o paradigma do neoinstitucionalismo liberal², ou liberal-institucionalismo, buscou alterar o foco de análise e responder aos novos fenômenos internacionais do período. Inseridos em tal paradigma, e, ao buscar posicionar-se entre a “escola modernista”, que defendia o fim do Estado nacional diante da permeabilização das fronteiras e o processo de globalização político-econômica, e a “escola tradicionalista”, arraigada à primazia do Estado nacional e o poder militar, Keohane e Nye propuseram, na obra “*Power and Interdependence*”, de 1977, um entendimento sobre a “política da interdependência” (KEOHANE; NYE, 2011, p. 3-4).

No intuito de responder ao questionamento sobre como as interações transnacionais afetam a política do sistema interestatal, e, a partir do entendimento da existência de dois níveis no sistema internacional, a estrutura – referente à distribuição de capacidades ou recursos de poder entre os atores - e o processo – referente à dinâmica de relação entre os atores do sistema -, Keohane e Nye (2011, 1971) apontam que tais relações aumentam a sensibilidade e vulnerabilidade das sociedades e governos. Dentre os efeitos gerais, elencam a internacionalização da política doméstica, aumento da interdependência político-econômica e da autonomia de atores domésticos, podendo levar a “políticas externas privadas” (KEOHANE; NYE, 1971, p. 339-341), como, por exemplo, na criação de canais, agendas e promoção de interesses privados e de outros entes governamentais, em paralelo ao Estado nacional.

A interdependência complexa cria um contexto de estreitamento dos vínculos econômicos no qual os Estados são engajados através de diferentes e múltiplos níveis e canais (KEOHANE; NYE, 2011). Os múltiplos canais (*multiple channels*) são as redes resultantes da revolução tecnológica gerada pela globalização econômico-financeira (aumento da velocidade dos fluxos de informação e transporte, diminuindo a rigidez de barreiras geográficas e ampliando a interconectividade). Canais interestatais, intergovernamentais e transnacionais diluem a fronteira doméstico-internacional, e trazem como consequência direta o questionamento e o rompimento da hierarquia da alta e baixa política³ nas agendas externas,

² Cabe apontar que a ausência de uma vinculação específica da APE a uma corrente teórica das relações internacionais trouxe também a contribuição de outras além da perspectiva liberal ou liberal-institucionalista. Salomón e Pinheiro (2013), em trabalho de sintetização da experiência teórica desta subárea, apontam para a contribuição realista nos trabalhos de Morgenthau (1948), Waltz (1979), e na corrente construtivista, nos trabalhos de Wendt (1999).

³ Na obra de Keohane e Nye (2011), a noção de alta e baixa política é subvertida de forma que temas que antes pertenciam a esta última ganham nova preponderância no sistema interdependente. O destaque dado pelos autores é acerca dos temas comerciais, que, em um cenário de assimetrias entre países, têm destaque na agenda de relações exteriores. Posteriormente, outros temas da baixa política ganham destaque, e subvertem a agenda da alta política baseada em questões militares e geopolíticas. Os aspectos de relações financeiras transnacionais, com o processo de globalização; temas de políticas públicas locais, diante dos múltiplos canais que permitiram

que passam a se confundirem com a agenda doméstica (KEOHANE; NYE, 2011), como parte dos fenômenos de internacionalização de políticas públicas e “localização” da política externa (HOCKING, 1993). As noções de poder passam a estar arraigadas também à vulnerabilidade e sensibilidade do Estado, e outros atores passam a interagir através destas redes e canais que descentralizam a atuação da política externa e a amplificam para outras áreas da baixa política, tais como comércio e políticas públicas (KEOHANE; NYE, 2011). Neste cenário, pautas antes restritas a localidades e regiões ganham uma dimensão externa, e a abertura de fronteiras possibilita a recíproca ação subnacional e de agentes externos sem ter as chancelarias e o ente central como "porta-vozes e guardiões" únicos.

O impacto da interdependência econômica sobre o ambiente doméstico proveu a oportunidade empírica para a academia norte-americana propor estudos acerca do entendimento das interações entre os ambientes domésticos e externo, e, como tais interações afetam a construção da política externa. Deste contexto que surge a Análise de Política Externa enquanto subárea de estudo, no intuito de “desvendar a caixa preta do Estado” por intermédio da busca das variáveis e determinantes do processo decisório e de execução da política externa. Como explica Figueira (2009), a APE adicionou um novo nível de análise às relações internacionais ao estudar a ocorrência do ato internacional como derivada de um processo decisório no qual estão inseridas regras, instituições, indivíduos e variáveis internas e externas. A APE, segundo Valerie Hudson (2005), consegue realizar uma ponte entre as relações internacionais e outros campos de estudos, como a política comparada e a política pública, obtendo êxito em dialogar com a política doméstica. Trata-se assim, segundo Ariane Figueira (2009, p. 28):

[...] [da] busca da compreensão da política a partir de seu processo de constituição, considerando uma diversidade de variáveis que influenciam diretamente na formação da agenda, no processo de escolha entre as alternativas decisórias e no próprio processo de implementação da política, superando, com isso, as análises que consideram o Estado como um ator monolítico, em que o interesse nacional se confunde com o próprio interesse do Estado.

Segundo Morin e Paquin (2018), a APE deixa de adotar a distinção binária da *high* e *low politics* (“alta e baixa política” – tradução nossa) com o fim da Guerra Fria, visto que assuntos domésticos passam a ganhar uma dimensão de trato internacional, tornando a política externa multissetorial. Sem negar o papel desempenhado pelo poder militar, as noções de poder nas relações internacionais passam a ser pautadas também por temas da baixa política ligados ao poder brando (*soft power*) e às assimetrias econômico-financeiras, como haviam apontado

a internacionalização destas, por exemplo, fazem parte da agenda da baixa política que ganha destaque no sistema interdependente.

Keohane e Nye (2011, 1971). Tal período intensificou as transformações dos processos transnacionais da interdependência complexa, cuja internacionalização da economia mais intensa levou à inserção de novos atores para as relações internacionais, "tendo em vista que a mesma [a política externa] passava a gerar, com cada vez mais frequência, efeitos distributivos sobre os setores da economia e/ou sociedade" (FIGUEIRA, 2009, p. 24).

Para Rosenau (1990), o fim da Guerra Fria representou um período de turbulência nas relações internacionais pela inserção de novos atores no sistema internacional, além do alargamento do dinamismo imposto nas agendas internacionais, desafiando o antigo sistema pautado e centrado no Estado nacional. Surge, um sistema multicêntrico que coexiste com o sistema estatocêntrico, deslocando parte da autoridade dos Estados nacionais para grupos supra ou transnacionais, e para atores subnacionais (ROSENAU, 1990). Partindo deste novo cenário, duas perspectivas de interpretação se destacam no contexto da Análise de Política Externa, buscando dar provimento e entendimento teórico às transformações do Sistema Internacional, a tradicionalista⁴ e a pluralista, esta última de maior relevância teórica neste trabalho.

A perspectiva pluralista considera a diversidade de atores que interagem e influenciam as decisões a serem tomadas pelo Estado, por estarem diante de uma rede complexa de relações transnacionais (FIGUEIRA, 2009). Desta abordagem derivam as teorias do liberalismo clássico, o neoinstitucionalismo, e as teorias globalistas, todas estas que presumem a racionalidade dos atores, além de estarem inseridas na base epistemológica positivista. Quanto à abordagem pluralista acerca do papel do ambiente doméstico na política externa, Alden e Aron (2017, p. 71) explicam que engloba um conjunto de atores subnacionais e não-estatais no meio interno do país em busca por exercer influência sobre as instituições do ente central de forma competitiva e/ou cooperativa. O ambiente pluralista de interdependência complexa diminui o escopo de ação do Estado nacional na política externa, de forma que este deve gerenciar diferentes forças na esfera domésticas (governamentais ou não) e fora das fronteiras (ALDEN; ARON, 2017). Logo, passa-se a considerar a arena política como um ambiente descentralizado e multicêntrico, cuja complexidade dos cálculos políticos derivariam tanto de aspectos domésticos como externos.

⁴ A perspectiva tradicionalista considera para efeitos de análise o Estado enquanto ator unitário e monolítico, cujas decisões de política externa estão centralizadas no Executivo central (FIGUEIRA, 2009, p. 24). Ao mesmo tempo, desconsidera a interação entre atores domésticos no processo decisório, além de partir da noção de separação entre política externa e política pública, esta última permeada por interesses domésticos, e a primeira baseada em sua excepcionalidade (LIMA, 2000). Além disso, segundo tal perspectiva, o poder Executivo deveria manter o poder de ação externa centralizado pois a inserção de outros atores internos poderia levar à perda da racionalidade da política externa e sua politização (FIGUEIRA, 2009).

A partir de tal perspectiva, a política externa seria o resultado da construção de diversos atores e fatores que impactam sobre a tomada de decisão. Hermann (1990) destaca-se nesse ponto em seu modelo teórico acerca da construção e alteração da política externa. Visto que esta seria um programa orientado a objetivos dirigidos a entidades fora das jurisdições do país-ator, Hermann divide em quatro os possíveis níveis de mudança: mudanças de ajustes; mudanças no programa; mudanças no problema/objetivo da política; mudanças de orientação internacional. A partir de tal análise o autor conclui acerca das diferentes fontes/agentes de mudança na política externa, que poderiam ocorrer quando direcionadas por:

- a) um líder que propõe sua própria visão;
- b) uma burocracia, podendo ser uma agência ou diferentes organizações do governo;
- c) reestruturação doméstica, quando atores domésticos se tornam agentes de mudança e alteram o consenso sobre determinados posicionamentos externos; e
- d) choques externos (HERMANN, 1990). A presença de atores domésticos passa a ser então para a APE uma importante variável a ser considerada no espectro da política externa.

Neste contexto, Robert Putnam (1988) emerge como autor de referência, ao realizar um estudo acerca da interação dos ambientes doméstico e internacional, direcionando-se ao caso de negociações internacionais. O conceito de jogo de dois níveis, apresenta uma política externa que é derivada de fatores, atores e processos domésticos e internacionais, e caberia ao ator político-burocrático considerar ambos na construção política. Desta forma, Putnam (1988) defende que nenhum dos dois níveis pode ser ignorado pelos governantes, pois seus países são interdependentes e soberanos, ao mesmo tempo quanto aos dois níveis. Conforme conclui o autor, tal abordagem reconhece a inevitabilidade da disputa doméstica quanto ao interesse nacional, de forma que os negociadores devem conciliar ambos os níveis (PUTNAM, 1988)

Além do desafio ao estatocentrismo das relações internacionais, a abordagem pluralista da APE permitiu os primeiros questionamentos ao monopólio das chancelarias sobre a condução da política externa. Os estudos sobre o papel do Legislativo, de Milner (1997) e Martin (2000), exemplificam tal desafio, no qual é introduzido ao debate da democraticidade e da representatividade à construção e execução da política externa, de forma a questionar modelos insulares de decisão nesta temática. Outrossim, o papel das burocracias na formação da política externa tem como referência a obra de Allison e Zelikow (1971). Esta traz, dentre outras, a abordagem político-burocrática, que apresenta a política externa enquanto o resultado de um processo de barganha entre as burocracias do Executivo, cada uma com interesses e

preferências particulares, numa rede complexa de atores em diferentes posições hierárquicas e com distintas percepções.

Portanto, a abordagem pluralista traz à Análise de Política Externa a possibilidade analítica de estudar os atores domésticos enquanto variáveis e agentes construtores da política externa nacional⁵. Tem-se, assim, a política externa nacional enquanto produto de um ambiente pluralista e competitivo de grupos de interesse político⁶, tomadores de decisão e aparato institucional. Nas contribuições de Hermann (1990) e Putnam (1988), o papel do ambiente doméstico e seus atores deve ser considerado na construção e execução da política externa. Entretanto, como ressaltam Alden e Aran (2017, p. 64), a literatura de APE ainda carece de estudos quanto ao ambiente doméstico e sua influência na política externa nacional. Dentre as possibilidades analíticas, o estudo acerca dos entes subnacionais e seu papel na construção da política externa nacional é pauta pouco explorada, e comporta uma diversidade de questionamentos a serem explorados a partir da visão multinível das relações externas do país. Partindo deste pressuposto, a presente pesquisa adota a abordagem pluralista da Análise de Política Externa, pois não somente é adequada a considerar a multiplicidade de atores envolvidos nas relações externas, como também permite o aprofundamento teórico sobre o debate do insulamento e da descentralização decisória em política externa.

2.2 O CARÁTER CAMBIANTE DA POLÍTICA EXTERNA E O “DESAFIO SUBNACIONAL”

A análise e os estudos sobre a ação externa subnacional relacionam-se com a APE principalmente a partir das noções do “jogo de dois níveis” de Putnam (1988), que marca a interação entre os ambientes doméstico e internacional. Adotando a abordagem pluralista, entende-se os entes subnacionais enquanto um grupo de interesse de cunho territorial (HILL, 2003), que, em um ambiente de interdependência complexa, passam a atuar na multiplicidade de canais que são criados pelas interações intergovernamentais. Como é apontado nesta seção,

⁵ Como aponta Cunha (2009) sobre o ambiente doméstico competitivo pela construção das relações externa do país, os “atores domésticos possuem preferências distintas e a formação de uma preferência nacional depende dos recursos que os atores detêm e de como as instituições políticas domésticas agregam essas diversas preferências” (CUNHA, 2009, p. 873).

⁶ Christopher Hill (2003, p. 269) faz a distinção dos grupos de pressão, cuja razão existência visa pressionar determinada política governamental, e os grupos de interesse, que visam a defesa de interesses econômicos, territoriais ou de agendas específicas. Os grupos de interesses têm três fatores em comum, que dependem de acordo com os interesses defendidos: atuação junto a outros grupos de interesses para formação de coalizões de pressão aos governos; utilização de estratégias semelhantes para ação para abordar os governos; busca por influenciar o processo de framing (“construção” – tradução nossa) da política externa, garantindo que os tomadores de decisão tenham acesso à agenda dos grupos (DEVIN; TONIERQUIST-CHESNIER, 2010, p. 189).

os entes subnacionais passam a constituir um “desafio” diante de uma política externa cambiante, na qual o papel do ambiente doméstico e seus atores, como fora ressaltado anteriormente, passa a ter crescente relevância.

Ironildes Bueno (2010), a partir da perspectiva da globalização, divide historicamente o crescimento das atividades paradiplomáticas em três momentos: paradiplomacia moderna inicial, quanto aos momentos esporádicos de envolvimento internacional subnacional entre 1548 e 1850; paradiplomacia moderna, quanto ao envolvimento internacional subnacional entre 1850 e 1945; e paradiplomacia contemporânea, na qual este trabalho está centrado, percebida como elemento constitutivo da globalização contemporânea. Como aponta Farias (2000, p. 19), as iniciativas de ação externa subnacional antes da década de 1960 eram "de caráter pontual e esporádico", de forma que as primeiras atividades recorrentes passaram a ganhar força nos Estados Unidos (EUA), Canadá e Austrália, principalmente a partir da década de 1970.

Dentre os acontecimentos que marcam a paradiplomacia contemporânea, Farias (2000) elenca as crises do petróleo, mudanças tecnológicas na área das telecomunicações, crescimento da influência das multinacionais e formação de grandes blocos econômicos. Tais eventos, segundo a autora, fizeram com que as fronteiras ganhassem nova referência de análise, que transitava da noção de segurança nacional para uma visão de mercado para exportações e investimentos (FARIAS, 2000). Neste ambiente, os entes subnacionais passam a fazer parte da dinâmica econômica do país de forma mais autônoma à medida em que tomam iniciativa para busca e promoção de investimentos.

Como afirma Farias (2000, p. 21), os "problemas econômicos internacionais se tornaram cada vez mais domésticos, e os GNCs⁷ têm buscado suas próprias soluções de como reagir às mudanças." Tal impacto de acontecimentos internacionais sobre o âmbito doméstico trouxe a percepção, aos entes subnacionais, de que a política externa centralizada não estaria sendo eficiente o suficiente para atender aos interesses do desenvolvimento regional/local perante o crescente dinamismo econômico dos subnacionais (FARIAS, 2000). No caso do regionalismo transfronteiriço, a novidade não são os contatos formais e informais entre entes subnacionais fronteiriços, mas sim a intensidade e o impacto político e complexidade dessas interações transfronteiriças (DUCHACEK, 1984).

Para Soldatos (1996), o fenômeno da “permeabilização” das fronteiras dos Estados nacionais trouxe forte vulnerabilidade às condições socioeconômicas locais, ao passo que também lhes proporcionou oportunidades de cooperação internacional. Além disso, Soldatos

⁷ No texto de Faria (2000), entende-se GNCs por “Governos não-centrais”.

(1990), em diálogo com a teoria da interdependência complexa de Keohane e Nye (2011), aponta que, diante da existência dos múltiplos canais interestatais, transnacionais e transgovernamentais, seriam estes últimos que constituiriam o campo de interação externa entre os governos subnacionais, a partir do fenômeno da segmentação territorial da política externa. Tal processo introduziu um novo elemento de complexidade na atuação das chancelarias, o qual Devin e Toernquist-Chernier (2010) chamam de “fragmentação pública”, caracterizado pela difusão da competência de assuntos internacionais entre as burocracias temáticas do governo nacional e entre entes subnacionais (2010, p. 73).

Nesse contexto, segundo Mariano e Mariano (2005), tem-se quatro premissas da interdependência complexa aplicadas aos entes subnacionais: mudança de atitudes em atores dentro dos Estados, que passam a ter participação direta nas relações internacionais; promoção do pluralismo internacional através de contatos transnacionais; criação de novos instrumentos de influência; atores subnacionais como detentores de uma política externa "privada". Assim, a paradiplomacia estaria dentro de um “complexo de interações políticas e de fluxos econômicos que caracteriza o sistema político internacional complexo e interdependente” (REIS, 2009, p. 32).⁸ Tem-se, assim, como mencionado por Figueira (2009), os efeitos distributivos da política externa nacional.

Desta forma, a ação externa subnacional, como um todo, ganha força através de um ambiente internacional cambiante, cujos acontecimentos e fenômenos exploram a visão multidimensional que tal atividade detém. Nesta linha, Alex Kuznetsov (2015, p. 100-101) utilizou-se da técnica de *multiple response questionnaire* (“questionário de resposta múltipla” - tradução nossa) para construir um modelo explanatório para o entendimento da paradiplomacia, buscando analisar as causas que levam às atividades externas dos entes subnacionais, dando destaque à globalização⁹ e regionalização político-econômica. Acerca do

⁸ As ações realizadas pelos atores subnacionais no ambiente internacional, conforme apontam Tavares (2016), Matsumoto (2011), Schiavon (2019) e Keating (2004), direcionam-se majoritariamente à busca pelo incentivo do comércio e investimento, desenvolvimento de práticas político-econômicas sustentáveis, promoção do turismo, cultura e esportes, promoção de políticas sociais, desenvolvimento econômico, industrial, agrícola e de infraestrutura, comunicações, busca por créditos e empréstimos financeiros, assistência internacional ao desenvolvimento, *lobbying* ou promoção de grandes eventos. Assim, os entes subnacionais se tornaram atores relevantes em razão da sua capacidade de desenvolver mecanismos para proteção de seus interesses no ambiente internacional.

⁹ Neste trabalho, a globalização é entendida como o movimento de dissolução das fronteiras políticas, econômicas, sociais e culturais, processo que trouxe a oportunidade aos entes subnacionais de buscar a promoção de seus interesses locais no meio internacional (COSTA, 2013, p. 30). Em síntese, a globalização refere-se às redes mundiais de interdependência, como apontado por Nye (2009). O papel da globalização enquanto fenômeno determinante para a ascensão dos entes subnacionais destaca-se o trecho de Ironildes Bueno (2010, p. 62): "A globalização afeta as percepções, a escala de preferência e as escolhas dos agentes sociais e políticos das regiões subnacionais a respeito de um vasto leque de assuntos, incluindo as alianças políticas, o comércio, a produção, as finanças e as políticas ambientais".

papel da globalização enquanto determinante externa, o autor analisou que tal processo erodiu barreiras culturais e econômicas, dando maior espaço para a atuação subnacional. Além disso, a regionalização,¹⁰ responsável pela redistribuição de competências entre autoridades centrais e regionais, teve papel essencial ao pautar por maior subsidiariedade nas relações políticas.

Os fatores externos apontados por Kuznetsov (2015) são considerados denominadores comuns dos fatores internacionais que influenciaram a ascensão de entes subnacionais no ambiente externo, comumente ressaltados por autores da primeira geração de estudos de paradiplomacia, tais como Soldatos (1990), Duchacek (1984, 1990) e Michelmann (1990). Nesse sentido, os fenômenos da globalização econômico-financeira e a regionalização comercial trazem desafios ao paradigma estatocêntrico das relações internacionais, principalmente a partir da maior complexidade temática das relações internacionais pós-Guerra Fria. Tem-se que o aprofundamento do processo de globalização conduziu à formação de um sistema internacional em que se intensifica a internacionalização não somente da economia, mas das esferas políticas (ROMERO, 2004). Nesta seara, Cairo Junqueira (2018) aponta para um processo de perda e relativização da autonomia decisória do Estado central, que deixa de ser o ente político único nas dinâmicas domésticas e internacionais e passa a ser influenciado por redes transnacionais de decisão.

A partir dos fenômenos analisados, o novo *status quo* construído a partir deste contexto leva a abstrair a divisão entre o campo doméstico e externo para compreensão dos relacionamentos entre os sujeitos e atores internacionais (JUNQUEIRA, 2018). Como resposta a estes fenômenos, o Estado transfere direta ou indiretamente novas responsabilidades às instâncias governamentais horizontais e verticais, e cria novos padrões de comportamento (MARIANO; MARIANO, 2008), na medida em que perde a capacidade de atuar como agente promotor do desenvolvimento regional/local, transferindo tal papel aos governos subnacionais (MARIANO; BARRETO, 2004). Adicionalmente, Rosenau (1990) aponta para o desenvolvimento de novas capacidades por parte dos entes subnacionais diante do enfraquecimento do Estado central na atuação monopólica nas relações externas, o qual o autor chama de “vácuo de autoridade”: “[...] com o desempenho do estado menos eficaz e com mais

¹⁰ Kuznetsov (2015, p. 103) propõe examinar a regionalização em três aspectos principais: enquanto política estadual, um fenômeno de cima para baixo quando os governos centrais começam a envolver ativamente as elites regionais na concepção e implementação de estratégia e, portanto, aumentar seu status político e econômico; enquanto um processo de baixo para cima de demandas regionais; e enquanto resposta do centro e das regiões a esses desafios e oportunidades que surgiram no contexto da mudança econômica global.

e mais diversos serviços precisando ser executados, novas tarefas e responsabilidades aumentadas tendem a ser alojadas em subgrupos” (ROSENAU, 1990, p. 134, tradução nossa).¹¹

A partir da transferência de responsabilidades do Estado nacional e das crescentes interações transnacionais, Brian Hocking (1993, p. 12-13), identifica que a expansão da agenda internacional para temas da baixa política, tais como meio ambiente, saúde pública e desenvolvimento regional, levou a uma diversificação de canais nos quais os governos conduzem seus interesses, tanto no nível horizontal quanto vertical, criando uma complexa rede de interações que envolve atores subnacionais. De forma complementar, Kuznetsov (2015, p. 105-108) elenca a descentralização e federalização de competências políticas, ineficácia dos governos centrais nas relações externas, assimetrias entre unidades constituintes e o papel preponderante das fronteiras como determinantes domésticas que incentivaram a ação externa subnacional. Tem-se como principal consequência destes fatores a presença de temas transversais nas agendas domésticas e externas, e um processo de permeabilização das fronteiras, o que o autor aponta enquanto “*blurring frontiers*” (“fronteiras confundidas” – tradução nossa) (KUZNETSOV, 2015, p. 102-104).

Por sua vez, Jorge Schiavon (2019) explica que o processo de desafio a esta noção centralizada e exclusiva da política externa nas relações internacionais começa a partir de dois movimentos. O primeiro, em vias horizontais, parte dos demais ministérios temáticos do Executivo central, que passam a manter contatos com entidades estrangeiras e gerir a dimensão externa de suas políticas, o que chama de diplomacia administrativa; o mesmo acontece com membros do Judiciário e Legislativo, que passam a manter contatos diretos com seus homólogos estrangeiros, o que é chamado, no caso do Legislativo, de diplomacia parlamentar. De acordo com o autor, a ação externa subnacional constituiria um terceiro movimento de desafio ao monopólio dos ministérios de relações exteriores dos países, cuja definição é tradicionalmente chamada de paradiplomacia (SCHIAVON, 2019).

Da análise realizada por Hocking (1993), Schiavon (2019) e Kuznetsov (2015), destaca-se o fenômeno de “*localization of foreign policy*” (“localização da política externa” – tradução nossa), cunhado por Hocking (1993) para abordar os temas de política externa e projeção internacional sendo tratados a partir de entes subnacionais, gerando um novo padrão de relações

¹¹ “[...] with the state performing less effectively, and with more and more diverse services needing to be performed, new tasks and increased responsibilities tend to be lodged in subgroups”¹¹ (ROSENAU, 1990, p. 134).

externas no país¹², em noção aproximada à domesticação da política externa, ou seja, de temas desta política tratados em nível subnacional e federativo. Explica ainda que o termo “interméstico” tem sido usado para designar o fenômeno cada vez mais comum da interação entre as políticas interna e externa, de forma que há a necessidade da diplomacia contemporânea de ser sensível não apenas às estruturas domésticas de seu país, mas também às instituições da parte que negociam como um elemento do exercício de poder e influência (HOCKING, 1993, p. 9). Com isso, o autor aponta (HOCKING, 1993, p. 11):

[...] as realidades da política multinível exigem que os tomadores de decisão operem em várias arenas políticas simultaneamente. Em particular, são frequentemente solicitados a negociar com os interesses locais na busca de objetivos internacionais. É a natureza desses processos, aos quais atribuiremos o termo "diplomacia em várias camadas" (HOCKING, 1993, p. 11, tradução nossa).¹³

O caráter multinível do entendimento das relações externas no qual o autor menciona contribui para a compreensão da atuação subnacional nas relações internacionais, na medida em que ultrapassa as assunções tradicionais de política externa, cujas competências são historicamente atribuídas ao ente central (HOCKING, 1999). O relacionamento da interface doméstica-internacional, segundo Hocking (1999), manifesta-se através das diferentes dimensões possíveis para o envolvimento dos entes subnacionais na política mundial, desde atores com iniciativas internacionais autônomas (para atendimento de demandas regionais/locais), articulando seus interesses externos através de canais com o ente central, ou mesmo sendo objeto de políticas de entidades externas, tais como organizações internacionais. Consequentemente, identificam-se desafios – dentre eles, o subnacional - ao monopólio da política externa nas chancelarias, o que traz a problemática destas em coordenar a ação externa nacional diante de um número crescente de interesses, que representam uma agregação de diferentes interesses nacionais (SCHIAVON, 2019).

O relacionamento multinível entre atores é explorado por Rosenau (2004) a partir de modelos de governança e as possibilidades de cooperação e coordenação entre atores de um mesmo sistema ou território. Ao estudar o papel da governança multinível na coordenação entre os entes, Rosenau (2004, p. 41-42) estabelece seis formas de governança, de acordo com o atributo estrutural do sistema de governança (o grau de como a autoridade é formalmente

¹² Hocking (1993, p. 26) explica que as consequências do *localization of foreign policy* são que, em nível analítico, os Estados deixam de ser reconhecidos como atores unitários ou únicos no sistema internacional, além da possível disputa interna pela competência da política externa diversificação de atores na política externa.

¹³ [...] the realities of multilevel politics demands that decision makers operate in a number of political arenas simultaneously. In particular, they are frequently required to negotiate with local interests in the pursuit of international objectives. It is the nature of these processes, to which we shall assign the term 'multilayered diplomacy'.

estabelecida) e o processo de atribuições de competências (o grau em que autoridade flui nas vias vertical e horizontal). Pode-se, assim, ter arranjos formais, informais ou estruturas mistas; enquanto o processo pode fluir de forma uniforme numa direção de cima para baixo (*top-down*), de baixo para cima na estrutura (*bottom-up*), ou de forma múltipla. Por fim, o autor ressalta que os casos mais comuns para o relacionamento entre entes governamentais de diferentes níveis é o modelo *top-down*, não descartando, entretanto, flutuações ou inversões nos modelos (ROSENAU, 2004).

Dentre as consequências deste processo, Keating (1999, p. 18) destaca que o formato dos Estados federais não é mais referência para operacionalidade necessária nas relações internacionais contemporâneas. Como aponta Sarquis (2016, p. 41-42), a condução das relações exteriores pelos Estados nacionais torna-se obsoleta e desatualizada a partir da pluralização e diversificação de atores e agendas, de forma que a uma “política exterior monolítica” fica em descompasso com a necessidade de adaptação político-institucional do ente central. Além disso, Christopher Hill (2003, p. 14) explica que as chancelarias sofrem pressões político-burocráticas para aceitarem a participação de mais ministérios e atores em assuntos internacionais agora transnacionalizados. Dentre as razões que o autor elenca para tal situação, destacam-se a incompetência técnica, ou seja, a presença de profissionais generalistas em relações cada vez mais temáticas e especializadas; a expansão de escritórios internacionais subnacionais ou supranacionais; e a ausência de *domestic constituency* (“constituente doméstico” – tradução nossa), ou seja, de isolamento burocrático e falta de contato com entes domésticos (HILL, 2003).

Ademais, concomitante à noção de *localization of foreign policy*, de Hocking (1993), tem-se a internacionalização de políticas públicas enquanto conceito que introduz um fenômeno corrente à interdependência complexa. No sistema interdependente, os múltiplos canais e atores presentes permitem a criação de uma dimensão externa de competências políticas antes restritas ao território nacional e a interesses locais. Trata-se de um fenômeno que marca a horizontalização (SCHIAVON, 2019) e a porosidade (FARIA, 2012) da política externa. Assim, a cooperação técnica, parcerias, convênios, compartilhamento de experiências, dentre outras modalidades, em temas da agenda de políticas públicas nacionais, regionais e locais, traçadas em conjunto com entes externos, constituem a prática da internacionalização de políticas públicas. Os impactos deste fenômeno alcançam o nível teórico, a partir das aproximações que a literatura contemporânea de APE faz entre política externa e políticas públicas (MILANI; PINHEIRO, 2013), da utilização de metodologias de políticas públicas na

APE (FIGUEIRA, 2009, p. 36), e, em nível de análise político-institucional, a presença de novos canais de interação nas relações exteriores, conforme analisado neste trabalho.

Como pôde ser observado, a interação entre os ambientes doméstico e internacional foi o que levou a ascensão dos entes subnacionais no cenário externo. O “desafio subnacional”, portanto, constitui um processo de ascensão de atores e agentes antes considerados limitados ao escopo doméstico, mas cujas dinâmicas domésticas e internacionais tornam seus interesses para além das fronteiras nacionais. Neste cenário, a interação com os governos nacionais, que perdem a capacidade de atuarem como agentes únicos do país no ambiente externo, passa a ser marcada pelo binômio cooperação-conflito, exigindo do ente central a reatualização dos modelos de condução das relações exteriores. Assim, o conceito de diplomacia multinível de Hocking (1993) contribui para a continuidade deste trabalho¹⁴ a partir do entendimento de que o ambiente doméstico é multicêntrico e dotado de atores que buscam influenciar a agenda externa nacional. Para explorar o aspecto histórico de tal desafio, a seção seguinte apresenta como tal subárea das relações internacionais passa a se desenvolver na pesquisa científico-acadêmica internacional e nacional, de forma a consolidar seus principais pontos de debate.

2.3 O DESENVOLVIMENTO DOS ESTUDOS DE PARADIPLOMACIA

A literatura de estudos de paradiplomacia a ser explorada nesta seção tem como principal convergência a crítica ao estatocentrismo das relações internacionais e necessidade de novas abordagens para análise de relações cujo paradigma vigente não conseguia compreender. Conforme explica Schiavon (2019, p. 5-6), tal literatura é organizada sob dois grandes paradigmas: o que considera a paradiplomacia como complementar à política externa de um Estado; e o que propõe que tais atividades internacionais podem ameaçar a unificada e coerente política externa nacional. Além disso, a ausência de uma teoria específica sobre a paradiplomacia faz com que, conforme relata Costa (2013, p. 27), busquem-se contribuições de outras correntes das relações internacionais. Dentre elas, a liberal-institucionalista é usualmente utilizada pelos autores que estudam as relações entre o ente central e os entes subnacionais no

¹⁴ Cabe lembrar que neste trabalho adota-se o termo “ação externa subnacional” para referenciar-se, de forma abrangente, à atividade subnacional autônoma, a paradiplomacia, e à atividade subnacional que ocorre em parceria e cooperação com o ente central. Quanto à esta última, tem-se o conceito de Brian Hocking (1993) da diplomacia multinível enquanto um importante referencial no estudo desta relação entre o ente central e os entes subnacionais nas relações exteriores. Isso pois, a partir da noção de que a política externa estaria sendo exercida em diferentes níveis e canais de contato, tem-se um novo modelo relacional entre os entes, o que exige do ente central esforços de coordenação e articulação dentro da política externa nacional.

âmbito das relações exteriores e política externa (SOLDATOS, 1990; DUCHACEK, 1984; PAQUIN, 2004), ainda que se reconheça suas limitações teóricas.

A busca pelos resultados empíricos deste “desafio subnacional” é o que leva a pesquisa a buscar as origens deste debate. O autor que traz importante relato histórico sobre a evolução destes estudos é Alex Kuznetsov (2015), que, em parte de sua obra, examina as origens e formação acadêmica dos estudos de paradiplomacia. Segundo o autor, as primeiras pesquisas na área surgem no início da década de 1970, no ambiente acadêmico da América do Norte, principalmente pelas movimentações autonomistas de Quebec (Canadá), além da ascensão de cidades metrópoles, que eram centros políticos e financeiros globais (KUZNETSOV, 2015, p. 35-36). No caso norte-americano, a política do “novo federalismo”, lançada pela administração Nixon na década de 1970, defendia um novo arranjo funcional entre o governo federal e os estados americanos, de forma a descentralizar diversas esferas políticas. Ao mesmo tempo, o fenômeno da globalização e regionalização comercial na Europa deu prevalência aos estudos acerca das regiões enquanto atores autônomos, que passam a dar maior relevo político aos problemas e oportunidades de regiões transfronteiriças e a representação de seus interesses nas instituições supranacionais (TAVARES, 2016, p. 13).

Entretanto, Kuznetsov (2015, p. 36) relata que tais estudos ainda sofriam com limitações teórico-acadêmicas, principalmente pelo escopo limitado dos estudos de caso - ainda incipientes e prematuros -, além da falta de conceitualização e debate terminológico para o novo fenômeno. Muitos destes problemas seriam abordados na década seguinte, marcando uma qualificação nos estudos paradiplomáticos (KUZNETSOV, 2015, p. 36). Isso ocorreu por dois importantes eventos. O primeiro, o lançamento de uma revista acadêmica sobre federalismo, *Publius*, publicado em 1984, com tema *Federated states and International relations*, que estabeleceu a primeira reunião de acadêmicos direcionados a este novo fenômeno. O segundo acontecimento foi a conferência *The provinces and Canadian foreign policy* (1985), a primeira a reunir acadêmicos e profissionais para lidar com o tema da paradiplomacia, elevando a qualidade do debate sobre o tema, que ganha uma perspectiva comparada aos casos canadenses e americanos (KUZNETSOV, 2015, p. 37).

As pesquisas nas décadas de 1980 e 1990 buscaram unificar o que antes eram estudos de casos esparsos, de forma a abordar o fenômeno da paradiplomacia a partir de um objeto unificado, através de uma “teoria onicompreensiva” da paradiplomacia (IPPOLITO, 2017, p. 34). Como parte da literatura emergente do período, Ivo Duchacek cunha a divisão conceitual composta por: microparadiplomacia transfronteiriça, microparadiplomacia transregional,

paradiplomacia global e protodiplomacia,¹⁵ no artigo “*Perforated Sovereignties: Towards a Typology of a New Actors in International Relations*” (1990). Tal divisão foi a primeira a estabelecer distinções na atuação externa subnacional, relacionando o fenômeno ao alcance ou impacto da ação subnacional. Igualmente, Panayotis Soldatos definiu as determinantes e conceitos de segmentação de política externa nacional no artigo “*An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign Policy Actors*” (1990).

O termo “paradiplomacia”¹⁶ é primeiramente cunhado por Soldatos (1990), no intuito de descrever as variadas formas de ações externas de atores subnacionais.¹⁷ O uso do neologismo “paradiplomacia” indica a existência de uma diplomacia paralela àquela do Estado nacional, o que incitou uma extensa discussão no meio acadêmico. Autores como Kincaid (1990) e Michelmann (1990) utilizam o termo “*constituent diplomacy*” (“diplomacia constituinte” – tradução nossa) para designar os entes subnacionais¹⁸. Hocking (1993), por sua vez, adota o termo “*multilevel diplomacy*” (“diplomacia multinível” – tradução nossa) ao invés de paradiplomacia¹⁹. No Brasil²⁰, consolidou-se o termo paradiplomacia nos meios políticos e acadêmicos, termo este adotado neste trabalho ao referir-se à ação autônoma dos estados e municípios no ambiente internacional.

O mencionado artigo de Soldatos (1990) é parte de um compilado de relatos da experiência subnacional no livro “*Federalism and International Relations*” (SOLDATOS; MICHELMANN, 1990), obra essencial para o estabelecimento do debate acerca do

¹⁵ Segundo Duchacek (1984), a microdiplomacia regional transfronteiriça, refere-se aos contatos entre entes não centrais fronteiriços, mas de diferentes Estados; a microdiplomacia transregional, acerca dos contatos entre entes não centrais sem fronteiras em comum, mas cujos países são fronteiriços; a paradiplomacia global acerca dos contatos entre os entes de países distantes; e a protodiplomacia enquanto as ações externas subnacionais no intuito de alcançar autonomia política em processo de gradual secessão do Estado pertencente.

¹⁶ Kuznetsov (2015, p. 26) ressalta que o termo paradiplomacia já havia sido utilizado por Rohan Butler, em 1961, na obra “*Studies on Diplomatic History and Historiography*”, na qual referia-se a ações paralelas de diplomacia que ocorriam de forma usualmente secreta e disfarçada por membros do governo central durante a história, associando-a ao termo diplomacia secreta em negociações internacionais.

¹⁷ A classificação da paradiplomacia por Soldatos (1990), entretanto, é entre duas principais: a global, referente a questões funcionais com as quais os entes subnacionais lidam; e a regional, cujos assuntos abordados são de relevância local.

¹⁸ Ao utilizar o termo “diplomacia constituinte”, Kincaid (1990, p. 74) busca evitar a implicação das atividades subnacionais enquanto inferiores à atuação do estado nacional no ambiente diplomático, em crítica aos conceitos de Soldatos (1990) na paradiplomacia e de Duchacek (1990) na microdiplomacia.

¹⁹ Hocking (1993) questiona o conceito de Soldatos e Duchacek a partir da noção de que paradiplomacia e protodiplomacia foram conceitos criados para fortalecer as distinções e disputas entre atores centrais e subnacionais, dando uma falsa abordagem sobre uma prática que segundo o autor está num ambiente diplomático complexo. Para Hocking (1993, p. 199), a diplomacia não seria um processo segmentado entre atores num Estado, mas um sistema em que os atores atuam dentro da estrutura do estado. Baseia-se assim nos imperativos de cooperação entre os entes, de forma que a forma mais eficiente de criar uma política externa coerente seria pelo estabelecimento de mecanismos de consultas entre os entes.

²⁰ Cairo Junqueira traz essa discussão à literatura nacional de APE no artigo “Paradiplomacia: a transformação do conceito nas relações internacionais e no Brasil” (2018), analisando de forma exaustiva os diferentes conceitos já cunhados para esta prática subnacional.

tensionamento entre ente central e ente local na condução das relações externas, inserindo o binômio cooperação-conflito nos estudos sobre paradiplomacia, e marcando décadas de análises de casos posteriores. Tais autores mostraram-se relevantes nas análises subnacionais pelo pioneirismo na conceitualização do fenômeno e criação de padrões teóricos explanatórios para entender suas consequências externas e internas (KUZNETSOV, 2015). Outros livros com relatos de experiências locais também marcam a literatura estrangeira voltada à dimensão política e institucional da paradiplomacia, tais como “*Paradiplomacy in action*” (ALDECOA; KEATING, 1999), “*A Global Dialogue on Federalism*” (MICHELMANN, 2009), e “*Comparative Paradiplomacy*” (SCHIAVON, 2019), e complementam o entendimento da construção desta dimensão subnacional nas relações internacionais.

Na década de 1990, os estudos de paradiplomacia descentralizam-se da academia da América do Norte e Europa e passam a buscar o entendimento sobre como o fenômeno se manifestara na Ásia e na América Latina, principalmente. No Brasil, a paradiplomacia ganha força em um contexto de redemocratização, abertura comercial e problemas estruturais do sistema federativo, conforme aponta Álvaro Branco (2008). Assim, as primeiras manifestações da pesquisa científica sobre o tema abordavam as questões ligadas à legitimidade desta prática subnacional sob o espectro político e jurídico, assim como seu papel na integração regional. Estudos dirigidos por Farias (2000), Lessa (2002), Rodrigues (2003), Vigevani e Wanderley (2004) e Saraiva (2004), foram pioneiros nas análises políticas e estudos de casos deste fenômeno emergente no país, tanto pela sua dimensão de estudos diplomáticos, quanto pelos estudos de casos. Posteriormente, as análises evoluem para estudos de casos de estados e municípios, redes internacionais de entes subnacionais, temas específicos da agenda de cooperação descentralizada e o entendimento da paradiplomacia dentro da Análise de Políticas Públicas.

A pauta da integração regional, presente desde os auspícios da ação externa subnacional brasileira, fortalece-se a partir da consolidação da Rede Mercocidades e de outras redes de entes subnacionais, e também se mostrou relevante para o avanço do entendimento deste fenômeno na pesquisa nacional (JUNQUEIRA; MARIANO, 2017; RIBEIRO; RIBEIRO, 2017; GOMES, 2014). Além disso, pesquisas dirigidas ao papel dos entes subnacionais em agendas globais ganham força na pesquisa nacional, caso do trabalho de Maria Cássia Costa (2013), que desenvolveu um estudo acerca do potencial contributivo dos estados e municípios brasileiros na agenda ambiental brasileira a partir da teoria de governança global.

A literatura da Economia Política Internacional também contribuiu para estes estudos enfatizando a paradiplomacia financeira, de forma a considerar os efeitos econômicos dos entes

subnacionais enquanto atores econômicos globais (MAIA; SARAIVA, 2016; BOECKELMAN, 1996). Outra corrente, direcionada aos aspectos sociológicos do fenômeno, direciona tais estudos às noções de localidade e produção em regiões e cidades globais (SASSEN, 2000). Entretanto, os estudos de paradiplomacia, principalmente no Brasil, concentram-se em estudos de caso, relações burocráticas com o Itamaraty e agendas externas específicas das relações internacionais contemporâneas.

A partir da década de 2000, tem-se a criação de redes internacionais de pesquisadores em paradiplomacia - cujas dinâmicas de publicação em conjunto entre autores de diferentes contextos têm agregado à diversificação da disciplina - tais como o Fórum das Federações, criado em 1999, que busca examinar as atividades subnacionais em nível global e seus impactos locais e nas relações internacionais (FORUM OF FEDERATIONS, 2019). Como destacam Alvarez *et al.* (2019), as comunidades acadêmicas têm papel elementar na construção de um consenso científico acerca do potencial contributivo da paradiplomacia, tanto para o desenvolvimento de políticas públicas locais, quanto para governança em nível intergovernamental²¹. No caso brasileiro, iniciativas como o “Observatório de Atores Subnacionais”, do BRICS Policy Center refletem sobre o papel dos estados e municípios brasileiros na construção de agendas globais com objetivo de "investigar a contribuição das unidades federativas brasileiras para com a governança policêntrica [...]" (MATTOS *et al.*, 2020, p. 2).

Portanto, seria errôneo afirmar que o campo de estudo da paradiplomacia é uma construção monolítica, dominada por determinados paradigmas e metodologias, sendo ele, ao contrário, um rico campo de contribuições e questões teóricas, que desde os anos 2000 têm se tornado mais urgentes. Ademais, a ausência de uma vinculação dos estudos de paradiplomacia a uma teoria de relações internacionais é destacado por Alvarez (2020), que ressalta a necessidade do desenvolvimento de novas análises e perspectivas sobre a ação subnacional. Neste trabalho, a perspectiva adotada busca estudar tal ação enquanto parte integrante dos esforços do Estado de projeção e inserção internacional em um contexto de interdependência, inserindo-se o debate de descentralização e pluralização de atores na política externa. Diante da necessidade de aprofundar esta discussão acerca do “desafio subnacional”, a seção seguinte propõe-se a explorar como a literatura de estudos de paradiplomacia percebe as possibilidades de conflito e cooperação entre o ente central e entes subnacionais nas relações exteriores.

²¹“Comunicar conjuntamente os benefícios da paradiplomacia é provavelmente a melhor maneira de consolidar a rede da comunidade epistêmica” (ALVAREZ *et al.*, 2019, p. 303, tradução nossa).

2.4 A RELAÇÃO ENTRE O ENTE CENTRAL E OS ENTES SUBNACIONAIS NAS RELAÇÕES EXTERIORES

Tendo em vista o processo de internacionalização de pautas domésticas e “localização” da política externa (HOCKING, 1993), que levam à quebra de hierarquia entre as agendas da alta e baixa política, a ação externa subnacional passa a ser concomitante e concorrente à política externa nacional. Michelmann (1990, 2009), Duchacek (1984, 1990), Soldatos (1990) e outros autores desta geração de estudos sobre paradiplomacia centram suas análises a partir da dinâmica federativa, de forma a serem escolhidos como principais referências neste trabalho. Junqueira (2018, p. 46) ressalta que o debate sobre paradiplomacia é mais forte em Estados federalistas, devido à descentralização política inerente deste modelo de organização do Estado, no qual as unidades federadas detêm autonomia sobre determinadas competências para o exercício político. O debate central aborda o possível risco de choques, conflitos de interesse, incoerência e desencontros entre a política externa nacional e a ação externa subnacional, de forma que o ente central considera esta última enquanto uma iminente perda da capacidade de representação nacional em nível externo.

Como explicam Devin e Toernquist-Chernier (2010), as transformações na diplomacia não são tecnicamente neutras, têm efeitos políticos e afetam diretamente a definição e as orientações de política externa. Além disso, a dispersão do que os autores chamam de diplomacia múltipla poderia prejudicar a eficiência da autoridade do estado no sistema internacional (DEVIN; TOERNQUIST-CHERNIER, 2010). Diante da presença de cada vez mais rivais estruturais às chancelarias, Hill (2003, p. 82) aponta para uma descentralização que fragmentaria os assuntos internacionais em partes da burocracia estatal. Tal percepção é mais precisamente definida no entendimento de Lecours (2008): “Uma preocupação mais pragmática é que a paradiplomacia vá minar a coerência internacional do país ou, em outras palavras, que o país não fale mais a uma só voz no cenário internacional” (LECOURS, 2008, p. 6, tradução nossa).²²

Inicialmente, cabe diferenciar a atuação externa subnacional da nacional. James Rosenau (1990) diferencia os atores condicionados e os livres de soberania. A partir desta diferenciação, Hocking (1999) e Paquin (2004) classificam os subnacionais enquanto atores

²² “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” (LECOURS, 2008, p. 6).

mistos, que combinam características de ambos os casos. Tais atores, como apontam Salomón e Nunes (2007, p. 104) têm maior discricionariedade nas ações externas, principalmente por não possuírem a competência da política externa e suas responsabilidades inerentes. Já Rodrigo Tavares (2016) aponta para distinções visíveis não somente no nível conceitual, mas, também, em assuntos de agência e prática²³.

As diferenças conceituais e de atuação de ambos os entes, central e subnacionais, implicam em razões e ações diferenciadas no ambiente internacional. Enquanto o primeiro busca a consecução de objetivos alinhados ao interesse nacional, os demais têm sua ação de cunho mais pontual, e voltada à promoção de demandas locais. Entretanto, como ressalta Wolff (2007, p. 12), a participação subnacional na arena internacional não significa ignorar o papel dos governos centrais nas relações exteriores. Isso implica que é preciso haver mecanismos adequados de consulta e coordenação entre entidades autônomas e governos centrais em questões de assuntos internacionais; quanto mais ampla é a competência das entidades autônomas em "política externa", mais eficazes esses mecanismos precisam ser.

Dentre as problemáticas envolvendo o relacionamento entre os entes central e subnacionais nas relações exteriores, Duchacek (1984, p. 20-22) identificou sete razões para a oposição de governos nacionais à ação externa subnacional: a oposição como princípio, enquanto reação à diluição poder central; o receio de inovações institucionais de alteração do status quo político; o receio de um padrão mais complexo e complicado no gerenciamento de relações externas; o receio da inexperiência técnica dos subnacionais; o receio da perda de efetividade da política nacional se atrelada às demandas subnacionais; o receio de um egocentrismo subnacional (prevalência de algumas unidades sobre outras menos capacitadas); e, o receio de um potencial secessionista. Isso causaria uma maior cautela dos governos nacionais quanto aos problemas na gestão da política externa diante de diversos interesses advindos de um mesmo país operando no exterior (DUCHACEK, 1984, p. 24). O mesmo é

²³ Tavares (2016) explica que em termos de assuntos temáticos, a política externa subnacional é baseada em suas competências domésticas, usualmente ligadas às políticas públicas e serviços públicos, sendo a paradiplomacia uma projeção externa destas competências; quanto à participação, o autor (2016) aponta que os subnacionais dependem de setores privado e terceiro setor para sua promoção internacional; no modus operandi, diferencia-se da diplomacia tradicional por não buscar interesses de política de Estado, mas abordagens mais pragmáticas e orientadas a objetivos específicos, além de terem maior flexibilidade que os estados nacionais; no objetivo final, a paradiplomacia aproxima-se mais das necessidades diretas do cidadão, tendo em vista sua instrumentalidade em prol da execução de políticas públicas (TAVARES, 2016, p. 117-118).

reforçado por Michelmann (1990), que alerta para possíveis incoerências na política externa nacional diante das “múltiplas vozes”²⁴.

Ao estudar as possibilidades de convergência das ações internacionais subnacionais e nacionais, Soldatos (1990, p. 38-39) elenca as seguintes possibilidades:

- a) ação cooperativa, sob liderança do governo federal (através de acordos-guarda-chuva, por exemplo) ou desenvolvido de forma conjunta;
- b) ação paralela/substitutiva dos entes subnacionais, que pode ocorrer de forma harmônica (com monitoramento, ou não, federal) ou em desarmonia, com potencial conflituoso de fragmentação.

Para o autor, a partir do processo de segmentação da política externa poderia ser alcançada uma racionalização da mesma, a qual considera enquanto um processo de descentralização da coordenada da competência (SOLDATOS, 1990). O que se busca, segundo Soldatos (1990, p. 40) é uma formulação da política externa de forma coordenada e harmonizada entre os entes atuantes.

A solução apontada por Soldatos (1990) seria que a coordenação entre os entes central e local poderia ajudar a promoção de interesses difusos internacionalmente (segundo a diretriz do interesse nacional geral), divisão de custos e recursos para construção de uma política externa integrada, e busca por complementariedades. Essas seriam as razões para busca da racionalização da inserção internacional de um país (SOLDATOS, 1990, p. 50). Schiavon (2019, p. 19), por sua vez, propõe um modelo que se espelha no de Soldatos (1990) acerca das possibilidades de ação conjunta e coordenada, e ressalta a possibilidade da democratização do processo decisório de política externa, diante da inclusão de novos atores e interesses.²⁵

Já Michelmann (2009), adotando o termo *constituent-unit foreign relations* (“relações exteriores de unidades constituintes” – tradução nossa) para referir-se à ação externa subnacional, reuniu uma coletânea de relatos nacionais,²⁶ no intuito de analisar o desenvolvimento da paradiplomacia e o papel dos entes centrais no relacionamento e interação

²⁴ Neste ponto, contribui Ivo Duchacek (1984): “As várias vozes não centrais e a voz central de um estado-nação podem ser agudamente dissonantes e, portanto, confusas ou mesmo ininteligíveis para ouvidos estrangeiros” (DUCHACEK, 1984, p. 19, tradução nossa).

²⁵ O modelo de Schiavon (2019) é baseado nas seguintes possibilidades de interação: (a) cooperação-coordenação, na qual a paradiplomacia atua de forma subordinada formal ou informalmente do governo central; (b) cooperação conjunta, na qual a paradiplomacia é incorporada à política externa nacional; (c) harmonia paralela, na qual a paradiplomacia atua de forma independente do ente central, porém de forma harmoniosa e não contraditória das diretrizes nacionais; e, (d) desarmonia paralela, na qual não há formas de coordenação entre as ações externas, com potencial conflitivo (SCHIAVON, 2019, p. 19).

²⁶ Michelmann (2009) reuniu relatos de Argentina, Índia, Malásia, África do Sul, Canadá, Austrália, Áustria, Bélgica, Alemanha, Suíça, Espanha e Estados Unidos.

com tais dinâmicas. Michelmann (2009, p 339-340) divide os padrões de relacionamento intergovernamental entre:

- a) dominância do governo nacional e subordinação dos entes subnacionais (unidades constituintes);
- b) relacionamento balanceado entre os níveis, ainda que o governo nacional tenha maior relevância e procedimentos sejam parcialmente formalizados;
- c) presença de um arranjo institucional e procedimentos sobre as relações ente central-subnacionais regulados por provisões constitucionais ou legais, onde os dois entes atuam de forma equânime.²⁷

Igualmente, Duchacek (1990) utiliza-se do conceito de *combinative foreign policy* (“política externa combinativa” – tradução nossa) ao propor uma política externa pautada numa relação horizontal entre o ente central e os entes subnacionais. Para o autor, o funcionamento deste modelo passaria inerentemente pela resignificação da política externa a partir da criação de mecanismos institucionais de coordenação e cooperação em múltiplos níveis (DUCHACEK, 1990). Neste ponto, o entendimento de Hocking (1993, 1997) sobre a operacionalidade de múltiplos níveis e a complementariedade de agendas e interesses defendida por Prieto (2010) contribuem para o entendimento de modelo de gestão da política externa em nível subnacional, nacional e internacional.

Acerca das fórmulas institucionais que poderiam criar padrões de cooperação intergovernamental, Duchacek (1984) elenca: canais de consulta de alto nível e escalão; inclusão de representantes subnacionais em missões e negociações de temas concernentes; criação de ligações inter-administrativas entre as burocracias nacional e regional para troca de informações e consultas; mudanças constitucionais ou reinterpretações; e, uma ligação direta subnacional com entidades não-políticas internacionais. Na mesma linha de Duchacek, Lecours (2008) ressalta que a cooperação intergovernamental no caso da paradiplomacia poderia acontecer tanto pelas consultas mútuas em ministérios setoriais sobre as ações de cooperação subnacional, ou pelo estabelecimento de um corpo intergovernamental para lidar com assuntos internacionais específicos.

²⁷ Segundo o autor, no primeiro caso, os contatos entre os entes ocorrem de forma limitada para discutir assuntos técnicos, provisão de treinamento e suporte do governo federal, além de supervisão das unidades constituintes em suas atividades; discussões não alcançam a esfera política; não há estruturas especializadas para consultas mútuas ou negociações entre os governos (MICHELMANN, 2009, p. 339). No segundo caso, os entes cooperam em uma estrutura parcialmente formada na qual o governo federal atua de forma preponderante e pode exercer de forma discricionária a ação externa (MICHELMANN, 2009, p. 340). Já no terceiro caso, as relações ocorrem de forma mais estruturada e sujeitas a arranjos formais, envolvendo autoridades de alto nível de ambos os entes, além da presença de comitês temáticos para debates da construção das políticas externas (MICHELMANN, 2009, p. 342).

Assim, como ressalva Paquin (2004, p. 165), o objetivo da paradiplomacia não é extinguir o sistema interestatal das relações internacionais, pois sem a existência de um ente central possuidor da capacidade de exercício da autoridade sobre determinado território as relações contemporâneas seriam comprometidas. Segundo o autor, um recurso que as entidades subnacionais não dispõem em relação ao ente central é a expertise burocrática; em contraste, os entes subnacionais dispõem de maior acesso às políticas públicas em temas da agenda *soft* das relações internacionais, tais como meio ambiente e educação, sendo essencial sua participação na construção da diplomacia multilateral destes temas (PAQUIN, 2004, p. 170). Além disso, o autor ressalta que as autoridades centrais e subnacionais podem utilizar-se de canais intergovernamentais já existem para lidar com questões internacionais, tais como as comissões e subsecretarias temáticas de assuntos como educação, saúde e saneamento, como ambiente para lidar com a dimensão externa destas políticas (PAQUIN, 2004).

Tais modelos são questionados pela noção de Hocking (1993, 1999) da diplomacia de múltiplas camadas, na qual existiria a busca pela influência na construção da política externa do ente central, e uma ação de natureza externa, de forma autônoma, não precisando necessariamente passar pela coordenação nacional. Em contraponto a Soldatos (1990), Kincaid²⁸ (1990, p. 69, tradução nossa) ressalta que os entes subnacionais resistiriam em ser coordenados pelo ente central em seus processos de internacionalização, tendo em vista a autonomia destes no ambiente externo. Neste mesmo argumento, Michelmann (1990, p. 313) aponta que a tentativa do ente central de monopolizar as interações externas de forma inflexível iria levar a uma paralisia na coordenação de ações com os entes subnacionais. Além disso, Keating (1999, p. 8) e Lecours (2008, p. 12) explicam que os governos nacionais usualmente não veem vantagens ou mostram relutância em trabalhar junto aos seus homólogos subnacionais em ações externas, por representarem uma ameaça à sua posição diplomática.

Desta forma, percebe-se que o relacionamento entre ente central e subnacionais suscita o debate acerca da perda do monopólio do ente central sobre a condução das relações exteriores do país. Dentre os pontos de maior destaque, a coordenação entre o ente central e os subnacionais através de diversos mecanismos foi o encontrado pela literatura analisada como a principal solução para o tensionamento destas relações no ambiente internacional. Como aponta Costa (2013, p. 42), tal posição se deve ao fato de os entes subnacionais atuarem externamente nas áreas da baixa política, de forma que os temas sensíveis ao Estado nacional, como

²⁸ Kincaid (1990), destaca o papel das lutas entre as elites locais e nacionais para garantir a representatividade de seus territórios em instâncias domésticas e internacionais, no que chama de *constituent diplomacy* (“diplomacia constituinte”, tradução nossa).

segurança, defesa e política comercial, não configuram na agenda externa subnacional. Ainda assim, há a ressalva de resistência e desinteresse por parte do ente central em delegar e descentralizar competências relativas às relações exteriores. O caso brasileiro suscita tal ponto, onde a consolidação institucional de um aparato burocrático pouco poroso do ponto de vista subestatal, o Itamaraty, passa a lidar com “desafios” derivados da internacionalização de atores domésticos, principalmente a partir das décadas 1980 e 1990. Para melhor compreensão deste debate, será estudada a APE e ação externa subnacional a partir da literatura brasileira sobre tais temas.

2.5 O CARÁTER CAMBIANTE DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E A TERCEIRA GERAÇÃO ESTUDOS DA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA NO BRASIL

A Análise de Política Externa no Brasil é marcada pela baixa quantidade de pesquisa durante a primeira metade do século XX, tendo adquirido maior profundidade científico-acadêmica a partir das décadas de 1980 e 1990. Numa perspectiva histórica, Maria Regina Soares Lima (2013, p. 145-147) destaca duas primeiras gerações baseadas no debate autonomia-dependência a partir dos estudos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e das noções de autonomia e desenvolvimento econômico. Isso refletiu os estudos de política externa em todo o subcontinente latino-americano, no qual, em decorrência das crises financeiras da década de 1980, abandona-se o viés utópico da busca pela autonomia, e passa a ganhar uma dimensão ainda mais associada ao desenvolvimento socioeconômico (GIACALONE, 2015; VAN KLAVEREN, 1992).

A partir da década de 1990, uma terceira geração de estudos no Brasil reflete as mudanças na política mundial e a redemocratização nacional, com aumento participativo da base societal e econômica em pautas internacionais (LIMA, 2013). Os temas centrais desta geração são acerca das transformações da inserção do país na economia global e a regionalização latino-americana; foco no processo decisório e papel do Legislativo e de partidos políticos; incorporação de novos temas da agenda internacional, como meio ambiente, políticas públicas e a ascensão dos atores subnacionais (LIMA, 2013). Além disso, o debate da autonomia e inserção internacional ainda permanece na agenda de pesquisa, tendo Amado Cervo (2003) e Vigevani e Cepaluni (2007) como autores relevantes, ao atualizá-lo às transformações na política externa brasileira dos anos 1990 e 2000. Ensejou-se, igualmente, do Itamaraty, uma nova abordagem sobre os ambientes doméstico e externos cambiantes. Um meio externo crescentemente interdependente e a presença de novos atores e agendas mostram-se

como um desafio a tal ator burocrático, detentor central da condução da política externa nacional.²⁹

O autor Zairo Cheibub (1985), no intuito de entender como deu-se o processo de centralização e continuidade no Itamaraty, aponta que somente ao final da década de 1940 que houve a institucionalização da racionalidade legal Weberiana e a conseqüente constituição de uma burocracia profissionalizada a partir da realização de procedimentos impessoais como concursos públicos. Além disso, Faria (2012, p. 318) aponta que o insulamento³⁰ do MRE derivou do retrospecto constitucional, que garante a autonomia executiva na competência da política externa, relegando ao Legislativo uma posição de análise *a posteriori* na inserção de atos internacionais no ordenamento pátrio e permitindo ao Executivo um "caráter imperial do presidencialismo brasileiro"; além do processo de introversão político-econômica gerado pelo modelo de substituição de importações³¹ durante parte do século XX.

Entretanto, conforme elencam Cason e Power (2006), a partir da década de 1980 a política externa brasileira passa a ser afetada por uma tríade de fatores derivados de múltiplos níveis, e que desafiaram o modelo insular do Itamaraty. Trata-se dos níveis internacional, através das mudanças sistêmicas, nível nacional, através de grupos e atores domésticos, e o nível individual, através dos líderes políticos do país. Em nível internacional, as mudanças acompanham um processo de alteração do Sistema Internacional que emerge com o fim da Guerra Fria. No caso latino-americano, Mariano e Mariano (2008) destacam que houve uma resposta, no campo político, pela democratização dos regimes; no campo econômico, num

²⁹ Cabe apontar que o debate do insulamento decisório-burocrático do Itamaraty, malgrado a sua consolidação na literatura brasileira de APE, é voltado à dimensão político-diplomática da política externa brasileira. Isso porque, durante a história brasileira, em diversos momentos a decisão e condução da política externa estiveram em outros mecanismos burocráticos do Estado brasileiro. Como explicam Farias e Ramanzini Júnior (2015, p. 13), “[...] mesmo um panorama superficial da história das relações exteriores brasileiras pode detectar inúmeras situações contrárias à tese do insulamento”. Ao trazer uma série de exemplos e casos que mostram a atuação direta de atores legislativos, governamentais e privados sobre a construção da política externa brasileira durante a história brasileira, os autores questionam tal denominação de insulamento burocrático (FARIAS; RAMANZINI JÚNIOR, 2015). Entretanto, diante de uma perspectiva de relações federativas, a experiência diplomática nacional foi de uma construção de centralismo decisório, principalmente a partir de 1945, e é nesta perspectiva em que o debate do insulamento é desenvolvido neste trabalho.

³⁰ Breuning (2007) classifica as agências governamentais em insuladas ou inseridas. Uma agência insulada é autônoma ou independente dentro da burocracia governamental, com recursos financeiros e humanos próprios, permitindo-lhe ter uma própria cultura organizacional. Já uma agência inserida é atua enquanto subunidade de uma entidade maior, esta última que determina a organização de seus recursos e diretrizes (BREUNING, 2007, p. 118). De acordo com esta classificação, o Itamaraty constitui-se enquanto um organismo estatal insulado, pois, detendo a expertise em assuntos internacionais, e com competências políticas concentradas, atuou na decisão e execução da política externa de forma incontestada pelos demais atores por décadas, de forma a permitir a consolidação do entendimento institucional da política externa enquanto uma especificidade do campo político.

³¹ Quanto ao modelo introvertido de desenvolvimento, Faria (2008, p. 83) aponta que a substituição de importações enquanto política econômica nacional levou a um significativo isolamento internacional do país, que contribuiria também para o isolamento do MRE dos demais atores sociais domésticos quanto a questões internacionais.

processo de liberalização econômica; e no campo internacional, no impulsionamento dos projetos de integração regional, que marcaram a política na região na década de 1990. Além disso, o contexto regional era um reflexo do contexto internacional, diante da necessidade dos países da América Latina de inserirem-se na nova ordem liberal que se formava no pós-Guerra Fria. Já Cason e Power (2006) e Faria (2008) adicionam aos fatores internacionais a mudança do paradigma desenvolvimentista da substituição de importações:

[...] acarretaram uma mudança significativa no impacto redistributivo doméstico da política exterior, gerando uma progressiva politização de tal política, até porque o país intensifica e diversifica sua participação nas instâncias multilaterais e passa a se envolver em uma multiplicidade de negociações internacionais. Concomitantemente, o processo de globalização, de liberalização econômica e a “revolução” nos meios de comunicação têm ampliado o coeficiente de internacionalização da sociedade brasileira (FARIA, 2008, p. 85)

Com isso, os modelos intervencionistas das políticas das décadas anteriores passaram a ser substituídos por políticas de liberalização de mercados domésticos e participação em regimes internacionais de comércio. Tais mudanças atingiram assim a forma como o Brasil passaria a ser posicionado no mundo. Como explicam Cason e Power (2006, p. 13), o modelo de substituição de importações não necessitava de uma diplomacia liderada pelo presidente, tornando o Itamaraty detentor do monopólio da formulação e execução da PEB desde o advento desta política na era Vargas dos anos 1930. Assim, como observou-se nas seções anteriores, o caráter cambiante da política externa dava-se pela própria adaptação do Estado a um sistema internacional interdependente, no qual o caráter multicêntrico e plural de atores e agendas exigia uma nova postura na política externa nacional.

Quanto à política doméstica, Cason e Power (2006) explicam que a pluralização de atores na política externa foi facilitada pelas bases sociais e alianças internacionais dos partidos de Cardoso e Lula da Silva, assim como o processo de presidencialização da política externa. Em tal ambiente, a politização da política externa teve suas origens a partir do desgaste do chamado “consenso de Tancredo” sobre as diretrizes em 1984, permeada pela necessidade de renegociação da dívida externa brasileira e questões de sustentabilidade econômica (LOPES, 2011). A partir de então, Lopes (2011) destaca que a política externa teria mudado, passando de um modelo paradigmático de “silêncio respeitoso”, ou seja, de um consenso político sobre a PEB, com baixo grau de participação social e de outros atores para um paradigma de intensa

disputa entre os *stakeholders* (“partes interessadas” – tradução nossa) para definição da agenda internacional do país, caracterizando uma politização de pautas internacionais.³²

Neste cenário cambiante, entes subnacionais, Organizações Não-Governamentais, Academia, setor privado, grupos políticos e outros atores sociais passam a constituir um novo lócus da prática da política externa brasileira. A partir da criação de múltiplas redes de contatos intergovernamentais - no caso de entes subnacionais e órgãos públicos -, e redes transnacionais - para atores domésticos privados e sociais -, a política externa brasileira perde a centralidade unitária no Itamaraty e ganha maior porosidade e pulverização. O MRE não perde a preponderância, porém, passa a lidar com a presença de novos *stakeholders* com agenda e atuação internacional. A pluralização de atores atuantes nas relações internacionais do Brasil é definida com competência por Burges (2013a), que, sem subdimensionar o papel ainda preponderante do Itamaraty, identifica uma descentralização de atores, temas e agendas atuantes:

O Itamaraty mantém um lugar de destaque para o grande pensamento geopolítico que muitas vezes preocupa o estudo da política externa, mas os aspectos das relações internacionais que afetam a vida dos cidadãos em todos os lugares estão se tornando cada vez mais uma preocupação de ministérios, governos subnacionais, agências estatais e atores privados (BURGES, 2013a, p. 171, tradução nossa).³³

A partir deste cenário, Burges (2013a) explica que seria impossível a uma burocracia especializada do ente central reter controle sobre temas difusos da agenda internacional contemporânea. A agenda externa brasileira aproxima-se das pautas da baixa política e de internacionalização de políticas públicas, exigindo do Ministério um novo padrão de relacionamento doméstico. Os fatores externos, a globalização econômico-financeira e a regionalização comercial preponderantemente, oferecem o espaço de atuação propício a tais atores para promoção de seus interesses e agendas próprias. Em convergência com os modelos de interdependência de complexa e de diplomacia de múltiplos níveis de Brian Hocking (1993, 1999), tem-se a criação de diferentes níveis de ação internacional na política externa brasileira, e os diversos canais e temas envolvidos criam um novo padrão de interação ao qual o Itamaraty passa a considerar. Inseridos neste processo, os entes subnacionais passam a ser parte da miríade de atores com interesses e projeção internacional.

³² Conforme detalha Lopes (2011): “O saldo da operação é uma política externa não monolítica, não unânime, repleta de dissensos internos quanto a suas ênfases e métodos, resultante da agregação assimétrica de interesses de atores sociais e institucionais bastante diversos entre si.” (LOPES, 2011, p. 83).

³³ Itamaraty retains pride of place for the grand geopolitical thinking that often preoccupies the study of foreign policy, but the aspects of international affairs touching the lives of citizens everywhere are increasingly becoming the concern of line ministries, subnational governments, state agencies and private actors (BURGES, 2013a, p. 171).

Assim, o debate do insulamento burocrático do MRE é questionado pela literatura de APE a partir do déficit democrático decorrente de um processo decisório que não abarcava os novos atores das relações internacionais no Brasil. A terceira de geração da APE passa, então, a buscar os mecanismos e práticas que gradualmente estariam tornando a política externa brasileira em um ambiente mais "poroso, plural ou democrático" (FARIA, 2012, p. 312). Isso demandou, do ente central brasileiro, uma mudança de postura político-institucional, de forma a contemplar uma agenda de diálogo e interlocução com atores domésticos, que seria posteriormente concretizada na forma de políticas de engajamento destes atores à PEB, o que neste trabalho é chamado de vetor interno da política externa. A presença de novos atores pressionando a construção da política externa, segundo Lucas Mesquita (2014), levou a um processo de adequação e revisão de novas regras e padrões, ainda que, segundo o autor, os novos *stakeholders* não consigam alterar a forma da relação tutelar que o MRE detém com a política externa.

Ademais, a pluralização de atores com agenda e atuação internacional levou a uma diversidade de temas transversais a serem contemplados pela política externa brasileira. Neste meio, o entendimento teórico da política externa enquanto uma expressão coerente e unitária do Estado nacional é questionado com relevo por Carlos Milani e Letícia Pinheiro (2013), que, partindo de uma perspectiva de análise em que a política externa brasileira é vista como uma política pública, propõe analisá-la como um contínuo entre o nacional e o internacional, diante da diluição das relações de poder entre o plano doméstico e externo (MILANI; PINHEIRO, 2013). Segundo tal pensamento, o enquadramento como política pública elimina a crença na sua especificidade e deslegitima sua excepcionalidade perante as demais, passando a ser sujeito aos meios de controle democrático (LIMA, 2013).

Portanto, como consequência direta destes novos atores envolvidos em questões internacionais, Lima (2000, p. 287) aponta que “a formação dessas novas redes federativas questiona a tradição constitucional latino-americana calcada na maior autonomia do Executivo na condução da política externa”. Os estados e municípios, afetados pelas vulnerabilidades e sensibilidades decorrentes das interações transnacionais, como apontara Soldatos (1996), tornam-se novos atores nas relações externas, cuja promoção de seus interesses, conforme literatura anteriormente analisada, malgrado a prevalência de interesses locais e de temas da agenda branda (*soft*) das relações internacionais, apresenta-se como um desafio aos modelos insulares de decisão e execução de política externa. A consolidação da ação externa subnacional do Brasil é explorada de forma mais objetiva no capítulo seguinte, explicando-a diretamente à construção da política de Diplomacia Federativa do Governo Federal.

2.6 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

A Análise de Política Externa foi apresentada neste capítulo enquanto um meio de estudar os atores, processos e dinâmicas que influenciam na construção da política externa e os fenômenos contemporâneos que alteram sua natureza, tanto internamente quanto externamente. Desta análise, dois debates foram apresentados como base de discussão através da abordagem pluralista da APE: a descentralização dos atores e agendas da política externa e das relações exteriores em maior medida, e, subsidiariamente, a aproximação da política externa às políticas públicas. O primeiro mostra-se como resultado do processo de interdependência político-econômica mundial, cuja principal consequência é a pluralização de atores e transversalidade de agendas externas. Cria-se assim um ambiente multicêntrico, cuja rede complexa de atores em posições e percepções diferentes é o que marca a construção da política externa. O segundo debate observa-se pela consideração dos ambientes doméstico e externo enquanto um contínuo, e passa a desmitificar a especificidade da política externa como uma política acima das conjunturas governamentais e do debate político interno.

A construção destes debates no capítulo permitiu à três constatações principais, que fazem parte do arcabouço teórico a ser utilizado como base de análise nos capítulos seguintes para a dimensão subnacional da política externa. A primeira constatação realizada foi que a quebra da barreira entre os ambientes doméstico e internacional foi o que deslocou a função e a natureza da política externa nacional. O caráter contínuo que marca os ambientes doméstico e externo traz maior pulverização à antes isolada política externa, que ganha novos atores e canais de atuação. Ademais, a quebra desta barreira foi o que possibilitou às pautas antes domésticas se internacionalizarem, permitindo a aproximação das políticas públicas com a política externa, algo que refletiu na própria adoção de métodos de políticas públicas na APE (MILANI; PINHEIRO, 2013; HILL, 2003), levando também ao processo caracterizado por Hocking (1993) como *localization of foreign policy* (“localização da política externa”).

A contribuição da teoria da interdependência complexa ganha relevo a partir do entendimento de que a interdependência presente no sistema internacional é marcada por uma série de canais intergovernamentais e transnacionais, aos quais uma miríade de atores e agendas são incorporados à noção geral das relações exteriores. A chancelaria e o ente central como um todo ainda são os principais atores e titulares da competência política externa, porém esta passa a conviver com uma descentralização temática e de atores. Assim, a internacionalização e a projeção externa do país passam inerentemente pela capacidade de articulação e interação com estas redes e canais. Como observou Hocking (1993, p. 11), a ideia de uma diplomacia em

múltiplas camadas e níveis exige dos tomadores de decisão do ente central a constante negociação e interlocução com os entes locais na busca por objetivos internacionais. Ademais, as contribuições de Romero (2004) e Junqueira (2018), ilustraram um Estado nacional que, diante do sistema interdependente, delega competências a atores domésticos como parte da adaptação político-institucional. Aponta-se também para relevância na noção do “jogo de dois níveis”, de Putnam (1988), pois inserir-se no sistema internacional exigiria cada vez mais do Estado lidar, articular e engajar atores domésticos.

Neste contexto, a segunda constatação aponta que os modelos insulares de burocracia na política externa, antes essenciais para manutenção da continuidade e especificidade desta, passam a ser questionados por uma miríade de atores domésticos, cujos interesses alcançam a esfera externa na ausência de *domestic constituency*, como apontou Hill (2003). Tem-se, então, o “desafio subnacional”, e sua solução envolve, de forma consensual na literatura analisada, a ressignificação da política externa nacional, que deve superar o déficit federativo, sem perder sua efetividade e operacionalidade internacional. Institucionalmente, isso exige mecanismos de contato e representação subnacional; politicamente, exige uma postura de engajamento e cooperação intergovernamental. Esse fora o principal argumento de Duchacek (1984, 1990), Soldatos (1990), Schiavon (2019), e Paquin (2004), de que a superação da relação conflitiva nas relações exteriores passa primeiramente pela busca de complementariedade entre os dois interesses, o nacional e o subnacional. Ainda assim, segundo Tavares (2016, p. 233-234), tal cooperação têm sido mais exceção do que regra, e muito disso ocorre pela visão dos tomadores de decisão nacionais ao perceberem os entes subnacionais como "atores marginais".

Por fim, a terceira constatação obtida a partir deste estudo bibliográfico foi que, a partir dessa necessidade de adaptação do Estado nacional ao contexto de interdependência, este ator passa a traçar dois vetores de atuação sobre a política externa. Os diferentes níveis, atores e agendas de interação exigem-no a construção de um vetor interno, pautado no ambiente doméstico, no intuito de manter o acompanhamento, cooperação e interação com os atores públicos e privados internos em nível horizontal e vertical. O relacionamento com atores internacionais e o exercício da política externa nacional é pautada no vetor externo, dentro das condicionantes e variáveis do sistema internacional. Ambos os vetores marcam a constante interação entre os dois ambientes, e trazem à política externa nacional um caráter interméstico que marca a pluralização de atores e agendas na política contemporânea.

A divisão da política externa em dois vetores reflete diretamente a necessidade do Estado de adaptar-se ao contexto de interdependência complexa. A quebra da barreira doméstico-externo, a pluralização de atores e agendas, e os múltiplos canais da política externa

exigem do ente central uma ressignificação de sua atuação internacional. Projetar-se internacionalmente não mais estaria limitado aos canais diplomáticos tradicionais, mas sim a uma atuação de interlocução com estes novos espaços de poder, exigindo uma política externa adaptada ao caráter multinível e multicêntrico corrente. Tal constatação é central no prosseguimento do trabalho, pautando o estudo da política externa brasileira a partir dos vetores doméstico e externo, que se mostram como respostas diretas às transformações do país no final do século XX.

A partir destas três constatações teóricas principais, tem-se que o caso brasileiro ensejou a construção de um modelo de relacionamento entre o ente central e os entes subnacionais que fora parte de um processo de transformação nas dinâmicas internas e externas do país, como parte da redemocratização e renovação do modelo de inserção internacional nas décadas de 1980 e 1990. O MRE não perde a centralidade na elaboração e execução da PEB, porém passa a conviver com outros atores. A perda desse caráter de unicidade da política externa aproxima-a das políticas públicas, como analisaram Milani e Pinheiro (2013) e Lima (2000), e a presença de entes subnacionais enquanto nova *constituency* reforça a necessidade de reavaliação do Ministério sobre seu modelo institucional-burocrático de condução da política externa. A necessidade de adaptação sobre as novas agendas e dinâmicas do sistema internacional pós-Guerra Fria foi o que o levou a repensar o modelo de inserção internacional, propondo uma vertente de relacionamento e engajamento doméstico como resposta principal. Essa resposta político-institucional do Estado brasileiro, e, em primeira medida, do Itamaraty, é o que vai pautar as discussões dos capítulos seguintes, a partir do modelo paradigmático de Vigevani e Cepaluni (2007).

3 OS ENTES SUBNACIONAIS COMO PAUTA DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: A DIPLOMACIA FEDERATIVA DO GOVERNO CARDOSO

Identificados os principais pontos do debate acerca da descentralização da política externa no Brasil, o presente capítulo dá seguimento à discussão sobre a relação entre o ente central brasileiro e os entes subnacionais na construção das relações exteriores. Dentro do segundo e terceiro objetivos específicos do trabalho, este capítulo analisa a dimensão subnacional dentro da política externa nacional durante o período de Cardoso (1995-2002). Para isso, em alguns momentos a discussão busca acontecimentos que o antecederam, porém, com impacto direto nas decisões do que viria a ser a política da Diplomacia Federativa. À luz da hipótese proposta, busca-se apontar que o paradigma da autonomia pela diversificação, que estava em fase de “ensaio” no governo Cardoso, como classifica a literatura analisada, levou à construção de uma política ainda tímida e de baixo engajamento subnacional por tal pauta não ser prioritária às preferências político-institucionais do período.

Como procedimento para averiguar tal engajamento subnacional na PEB, tem-se dois momentos. No primeiro, são identificadas as linhas diretrizes da política externa do governo de Cardoso. Isso é feito através de uma revisão bibliográfica, e os dados e informações coletadas são analisados perante o paradigma de Vigevani e Cepaluni (2007), que é introduzido no tópico seguinte. Em um segundo momento buscam-se medidas de engajamento dos entes subnacionais nestas linhas diretrizes, estas, extraídas do levantamento realizado no vetor externo. Para isso, adotam-se dois elementos de análise. O primeiro, institucional, analisa quais órgãos foram criados ou adaptados pelo ente central brasileiro para lidar com a articulação federativa no âmbito das relações exteriores. O segundo, do engajamento na política externa, analisa as ações de acompanhamento, apoio e coordenação política realizadas pela Presidência da República e o Itamaraty quanto aos entes subnacionais. A partir destes dois elementos de análise, a pesquisa discute as implicações, reflexos e impactos do (s) paradigma (s) de inserção internacional vigente no período, de forma a estabelecer o panorama político-institucional da Diplomacia Federativa.

3.1 O PARADIGMA DE POLÍTICA EXTERNA E INSERÇÃO INTERNACIONAL DE VIGEVANI E CEPALUNI

Conforme visto no capítulo anterior, a pluralização de atores na PEB trouxe pressões extracorporativas para maior porosidade institucional do Itamaraty. Este, diante das

transformações dos ambientes externos e internos, como explorado por Cason e Power (2006), Faria (2008) e Lopes (2011), buscava se adaptar à uma política externa cambiante em termos de atores, temas e agendas pertinentes. Neste contexto, o projeto autonomista, que permeia a política externa brasileira desde as décadas de 1930-40 (SPEKTOR, 2014, p. 18)¹, era reatualizado aos novos ambientes doméstico e internacional. Ambos os ambientes passavam a constituir um contínuo nas relações externo-interno do país, com múltiplos canais, agendas e atores, o que exigia do ente central uma nova postura de readaptação doméstica e internacional.

Inseridos na terceira geração da APE, Vigevani e Cepaluni (2007) propuseram um modelo paradigmático voltado ao entendimento das transformações da política externa brasileira durante o período Lula da Silva. Estes autores partem de um debate sobre inserção internacional que já era realizado à luz das transformações do Brasil pela redemocratização e o fim da Guerra Fria. Repensar as relações internacionais brasileiras como um todo, e a própria autonomia do Brasil no sistema internacional, era discutido dentro do binômio distância-participação. Fonseca Júnior (1998) cunha tal binômio ao apontar o modelo comportamental da diplomacia brasileira no período do regime militar enquanto marcado pela busca da distância do eixo Leste-Oeste da Guerra Fria. A participação marcaria a adaptação da política externa brasileira à redemocratização e ao sistema internacional da década de 1990, buscando reinserir o país nas discussões e grandes negociações e regimes internacionais, como apontam Fonseca Júnior (1998) e Lafer (2000). Tinha-se também o binômio isolacionismo-integração, cunhado por Lampreia (1998), sendo este último modelo utilizado para caracterizar a PEB de Cardoso, termo adotado também por Vigevani, Oliveira e Cintra (2003).

A partir deste debate, o artigo de Vigevani e Cepaluni (2007) se propõe a analisar as mudanças da política externa brasileira e da inserção internacional diante do governo Lula da Silva. A noção de mudança na política externa é estudada pelos autores a partir do modelo de Hermann (1990), além de utilizarem-se de "instrumentais analíticos da sociologia e da história, a chamada abordagem "interpretativista" (VIGEUVANI; CEPALUNI, 2007, p. 277). Baseando-se no binômio distância-participação, os autores acrescentam a autonomia pela diversificação, que marcaria a PEB no governo Lula da Silva. Trata-se de pensar a inserção internacional brasileira a partir da diversificação de parceiros e opções estratégicas. A ideia de autonomia

¹ Conforme explica Spektor, (2014, p. 17-18), a autonomia é vista enquanto um projeto da política externa brasileira diante da necessidade de obtenção de meios para alavancar a capacidade brasileira de barganha perante as grandes potências. A noção de autonomia na política externa é derivada das circunstâncias domésticas e internacionais do país, de forma que o conceito e abordagem adotados deve conferir legitimidade para as escolhas e preferências políticas adotadas, orientando as expectativas de atores domésticos e externos em relação à PEB (MARIANO, 2015, p. 44).

apresentada pelos autores passa por um período de readaptação a partir das mudanças domésticas e internacionais decorrentes do fim da Guerra Fria. A busca por "uma nova forma de dialogar com o mundo", como apontam os autores (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 285), é o que ilustra o anteriormente caracterizado enquanto caráter cambiante da política externa.

Assim, Vigevani e Cepaluni (2007) cunham o modelo de autonomia pela diversificação, inserindo-o enquanto o terceiro modelo, dentro da discussão anterior acerca da distância-participação, que permeiam o processo histórico das relações exteriores contemporâneas do país. Em suma, definem tais modelos:

Definimos sinteticamente: (1o) “autonomia pela distância” como uma política de não-aceitação automática dos regimes internacionais prevalentes e, sobretudo, a crença no desenvolvimento parcialmente autárquico, voltado para a ênfase no mercado interno; conseqüentemente, uma diplomacia que se contrapõe a certos aspectos da agenda das grandes potências para se preservar a soberania do Estado Nacional; (2o) “autonomia pela participação” como a adesão aos regimes internacionais, inclusive os de cunho liberal, sem a perda da capacidade de gestão da política externa; nesse caso, o objetivo seria influenciar a própria formulação dos princípios e das regras que regem o sistema internacional; (3o) “autonomia pela diversificação” como a adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc.), pois acredita-se que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 283).

Uma visão da política externa a partir de modelos paradigmáticos é útil pois permite à pesquisa estabelecer a visão e objetivos sobre o sistema internacional e o papel de atores domésticos e externos na percepção do Estado. No modelo escolhido, a inserção internacional brasileira é pautada pela busca da autonomia, ou seja, de maior margem de manobra no sistema internacional e não-dependência sobre as grandes potências. Esse é um amplo debate e perpassa o objetivo central deste trabalho, porém insere-se às noções e debates da política externa brasileira contemporânea, acerca da potência média (SENNES, 2003), e do Brasil enquanto ponto entre Norte e Sul globais (BURGES, 2013b). Outros modelos são mencionados neste trabalho para fins de entendimento global da política externa analisada, como das matrizes (SILVA, 2008) e do Estado normal e logístico (CERVO, 2003).

O propósito do modelo paradigmático escolhido é permitir uma análise da inserção internacional brasileira a partir de uma visão iminente político-institucional. A busca pela autonomia, segundo Vigevani e Cepaluni (2007), é presente nos três modelos, ainda que através de meios e mecanismos diferentes. Para os autores, o paradigma da diversificação seria o que contempla uma maior ênfase na prática universalista da diplomacia brasileira, buscando em diferentes coalizões e parcerias traçar meios que permitam ao país uma maior margem de

manobra em um sistema interdependente (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Tendo em vista que o paradigma da autonomia pela distância prevaleceu durante o período do regime militar, e, por consequência, não abrange o corte temporal deste trabalho, tem-se como direcionamento das análises a autonomia pela participação, que prevaleceu no governo Cardoso (1995-2002), e a autonomia pela diversificação, que surge ao final deste último e é consolidado nos governos Lula da Silva (2003-2010) e Rousseff (2011-2016).

Em crítica a tais modelos conceituais, Lessa, Couto e Farias (2010, p. 356), referindo-se ao binômio distância-participação, apontam para a falta de definição clara sobre os conceitos criados, assim como para a ausência de consideração acerca dos fatores domésticos ao avaliar a dinâmica da inserção internacional brasileira. Neste ponto, o presente trabalho, ao reconhecer que a contribuição de Vigevani e Cepaluni (2007) não se centra no meio interno e nos entes subnacionais, busca expandir o nível de análise destes paradigmas, inserindo-os nas relações federativas brasileiras e nas dinâmicas de articulação e apoio subnacional enquanto uma dimensão da PEB. À luz da literatura e das constatações obtidas no capítulo anterior, o engajamento de atores domésticos na política externa nacional é parte da necessidade do Estado de inserir-se nos novos níveis de poder e canais de relacionamento internacional, enquanto parte do sistema interdependente. Tal discussão marca a inserção internacional brasileira desde a década de 1990, quando passa a ser discutida no Itamaraty, como é visto nas seções adiantes, a necessidade de repensar a política externa à luz dos novos atores e agendas.

3.2 O VETOR EXTERNO DA POLÍTICA EXTERNA NO GOVERNO CARDOSO

Nas duas gestões de Cardoso (1995-1998; 1999-2002), a política externa é majoritariamente inserida dentro do paradigma da autonomia pela participação (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007) ou integração (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003). A ascensão de temas da agenda *soft* na arena internacional trouxe o entendimento nas relações exteriores do país de que sua importância internacional seria derivada da projeção econômica, comercial e/ou cultural (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p. 33), visando assim consolidar-se enquanto um *global player* e *global trader*²(“jogador e ator comercial global” – tradução nossa).

² “Incorporar o conceito de *global trader* significava que o Brasil tinha interesses globais, e assim poderia assumir posições e agendas diversificadas, buscando mercados e relações sem vincular-se a um único parceiro.” (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p. 34). Segundo os autores, a consolidação do país enquanto *global trader* e *player* dar-se-ia pelo aprimoramento das relações bilaterais com a Argentina, para consolidar o ambiente regional, e em maior medida com os Estados Unidos, como meio de integrar-se à nova ordem internacional liberal (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p. 43).

Assim, as diretrizes do período marcam a necessidade de substituir a agenda reativa da política externa da autonomia pela distância que marcou o período do regime militar, por uma agenda que integrasse o país através da participação mais ativa na elaboração de normas e pautas de conduta internacional (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p. 32).

Dois debates concomitantes ao da autonomia pela participação/integração também contribuem para o entendimento da construção do vetor externo de Cardoso. O primeiro é proposto por André Silva (2008), ao introduzir o modelo de matrizes de política externa para o entendimento do período. Para Silva (2008, p. 131), a matriz emergente de inserção internacional do Brasil nos anos 1990 assumiu a globalização enquanto paradigma de desenvolvimento, capaz de permitir a superação da crise e estagnação dos anos 1980. Tendo como “carros-chefes” da atuação externa a estabilização da moeda, a consolidação democrática e a abertura econômica, o primeiro mandato de Cardoso assume a tônica do “otimismo liberal”, de forma a avaliar a globalização como oportunidade (SILVA, 2008, p. 334). Com isso, o Brasil passa a estar adaptado ao modelo político-econômico global, e, ao internacionalizar a política neoliberal que vigorava no âmbito doméstico, trouxe forte adesão ao consenso de Washington e nova posição perante o Estado e o mercado (SILVA, 2008).

Outro debate sobre o período, também no âmbito da APE, mas voltado à autonomia e desenvolvimento econômico, é proposto por Amado Cervo (2003). Segundo o autor, contra a estratégia de indução do desenvolvimento, o grupo político-econômico que assume em 1995 defende a estabilidade monetária e abertura econômica na forma de um “pensamento único” (CERVO, 2003, p. 15), em diálogo com a visão das “reformas inevitáveis” apresentada por Silva (2008). Isso caracterizaria a consolidação do paradigma normal, de criação latino-americana, que significou a conjunção de um fundamentalismo político do século XX com a nova doutrina econômica e política do neoliberalismo norte-americano e britânico (CERVO, 2003, p. 17). Coexistiu, segundo Amado Cervo, um ensaio do estado logístico, na forma do fortalecimento dos núcleos nacionais da economia, reforço da capacidade empresarial, aplicação da ciência e tecnologia no desenvolvimento e esboço de uma política de defesa nacional. A indefinição oriunda da coexistência paradigmática da política exterior brasileira, desde 1990, levou, segundo Cervo (2003, p. 19), à agonia do Estado desenvolvimentista, à emergência do Estado normal e ao ensaio de Estado logístico.

A partir deste entendimento, a adesão a regimes internacionais era vista como a garantia de um marco legal internacional para concretização de interesses nacionais (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p. 34). O fim a ser alcançado na autonomia pela integração era uma agenda proativa e de autonomia nas posições, de forma que a agenda externa convergisse

com a agenda doméstica de desenvolvimento e crescimento. Em diálogo com modelo de matrizes proposto por Silva (2008), tratava-se de internacionalizar o modelo neoliberal já implantado no ambiente interno, agora adaptando-o ao vetor externo. Deu-se, assim, um novo significado ao conceito de autonomia, que se manifesta pela integração e articulação com o meio internacional.

Desta forma, a diplomacia de Cardoso abraçou as proposições do novo internacionalismo econômico e instrumentalizou sua política externa em um novo paradigma de gestão. Através do direcionamento ao institucionalismo internacional como meio de obter ganhos absolutos e preservar a autonomia nacional, o vetor externo da política brasileira optou pela ampliação da participação em foros internacionais e adesão aos meios multilaterais³ para aumentar a capacidade de barganha do país (BARRETO, 2010, p. 326). Segundo Spektor (2014), ocorre no período uma redefinição do projeto autonomista pela substituição da ênfase em acúmulos econômicos e industriais pelas credenciais de boa conduta internacional, em parte pela adesão aos preceitos do consenso de Washington no campo financeiro-comercial. A diplomacia da integração propagava a visão de que o país precisava se modernizar e reformar para assegurar algum grau de manobra no mundo interdependente, levando à premissa da modernização econômica através da abertura comercial. Além disso, a parceria bilateral com os EUA era vista como estratégica para posicionar-se no sistema internacional, que, na visão dos formuladores da política no período, era um sistema baseado na hegemonia unipolar daquele país.

No período, valendo-se de respeitabilidade internacional pessoal, Cardoso consolidou um novo conceito de diplomacia na tradição brasileira, através do uso da diplomacia presidencial na condução das relações externas do âmbito político (SIMÃO, 2009, p. 3). Isso fez também com que houvesse o aumento significativo na ênfase das relações externas na agenda interna, diante da pluralização de atores domésticos com interesse na agenda externa brasileira (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p. 40; CASON; POWER, 2006), com reflexos diretos sobre a criação de uma diplomacia pública no vetor interno da política de Cardoso. Para Silva (2008), a diplomacia presidencial apresentou-se como novo modelo de gestão diplomática no período, constituindo o núcleo organizador da ação externa do governo.

³ Tal política de participação internacional reafirmou o endosso à regularidade sistêmica e incorporou seus temas ao plano de inserção, tais como o Tratado de Roma (1999), Tratado de Não-Proliferação (1998) e o Protocolo de Kyoto (1997), marcos da expansão dos regimes internacionais no período.

A prática insere-se num contexto doméstico de tensão ligada à tendência de limitação dos atributos nacionais, dando origem a um novo espaço de disputa e interação dos atores⁴.

Outro eixo central das diretrizes da política externa de Cardoso foi o fortalecimento do Mercosul e as relações com a América do Sul como meios de exercer o universalismo da autonomia pela integração, visto que os ganhos internacionais do país seriam decorrentes da capacitação de níveis de especialização econômico-comercial do país (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003). Segundo Silva (2008), o Mercosul constituiu o núcleo duro da projeção internacional do Brasil do período, pois, na visão do governo Cardoso, a crescente importância no país no entorno geográfico aumentava o poder de barganha extrarregional. Tratava-se da noção de que o Estado brasileiro como um todo deveria se adaptar ao novo contexto internacional negociador, porém a capacidade dos atores domésticos e privados de responder a tal patamar mostrou-se insuficiente, em destaque ao processo de integração regional, cuja posterior estagnação destacou a resistência de grupos domésticos diante dos custos derivados do Mercosul e suas políticas (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA 2003, p. 40)⁵.

No aspecto econômico-comercial, tanto a negociação da área de livre comércio Mercosul-União Europeia (UE) quanto a busca por parceiros estratégicos como China e Índia são temas que devem ser entendidos conjuntamente dentro de uma estratégia de parcerias não-excludentes, principalmente a partir do segundo mandato (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 46). As parcerias bilaterais teriam importante direcionamento para áreas de cooperação técnica internacional (CTI), onde Machado (2004) lembra de parcerias traçadas com Japão, Alemanha, Estados Unidos e China. A cooperação Sul-Sul também era inicialmente desenhada na parceria estabelecida com Índia e África do Sul no contencioso comercial internacional acerca da quebra de patentes de medicamentos ligados ao tratamento da AIDS/HIV, no segundo governo Cardoso. As relações extra-hemisféricas tornam-se ponto de apoio à multilateralização da diplomacia, como compensação da dependência hemisférica. Ainda, assim, no plano bilateral, Cervo e Bueno (2010) avaliam uma perspectiva de prática decadente no governo Cardoso, diante da ênfase pela opção multilateral.

⁴ Destaque é dado à criação da Coalizão Empresarial Brasileira (CEB) em 1996, trazendo um canal de interlocução entre o governo e o empresariado.

⁵ Como avaliaram estes Vigevani, Oliveira e Cintra (2003), o conceito de integração regional envolve transferência de lealdade de elites para o âmbito regional e significa diminuição da margem de uma ação nacional autônoma, e no caso brasileiro, os grupos dominantes não tinham interesse que tal projeto regional inviabilizasse a autonomia decisória do país nos campos econômico e comercial.

O segundo mandato do governo Cardoso marcou as dificuldades decorrentes do unilateralismo americano após os ataques de 11 de setembro de 2001 e as dificuldades da Rodada de Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC), mostrando-se como choques externos que modificaram algumas ações e percepções do governo, de forma a adiantar elementos de mudança que ocorreriam de forma concreta na presidência seguinte. A crise financeira de 1999 expôs a vulnerabilidade financeira externa do país, e o Mercosul e a América do Sul são redefinidos,⁶ tendo importância no projeto readequado de inserção internacional (SILVA, 2008, p. 150). Os “choques” advindos do ambiente internacional constituíram um importante desafio à política de Cardoso, que passa a realizar ajustes que a aproximaram do paradigma da diversificação.

No ambiente doméstico, o consenso legislativo em relação ao governo foi diminuindo, ao passo que os resultados de crises econômicas do final da década minaram as bases de apoio de Cardoso, que muda a tônica do discurso no âmbito da política externa (SILVA, 2008, p. 89). Nesse cenário, Spektor (2014, p. 44-47) elenca cinco estratégias da diplomacia de Cardoso: retomada do objetivo de acumular recursos de poder externo para fortalecer o Estado; diversificação e aprofundamento de parcerias; criação de novas coalizões com o Sul e aprofundamento das regionais; relativo distanciamento dos EUA; e ênfase na noção de grandeza do país e sua identidade dentro da PEB. Tem-se, assim, ainda que com os resultados tímidos, um primeiro ensaio da autonomia pela diversificação no vetor externo da política de Cardoso. Vigevani e Cepaluni (2007) observam tal período no qual a diplomacia de Cardoso buscou diversificar as relações bilaterais, com ênfase nas relações com China, Índia e África do Sul, de forma que o paradigma vigente “[...] passou a revestir-se de novas características” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 289).

Em suma, como diretrizes centrais do vetor externo da política externa de Cardoso, pode-se apontar, em âmbito regional, a atenção prioritária ao fortalecimento do Mercosul, à América do Sul e às relações com a Argentina. No âmbito bilateral extrarregional, a aproximação política com os Estados Unidos, o diálogo com União Europeia e Japão, além de uma breve diversificação e ampliação de parceiros emergentes para cooperação internacional, como Índia e África do Sul. No âmbito multilateral, na participação ativa em negociações

⁶ Essa virada na retórica da política externa brasileira ganhou contornos regionais na realização da I e II Cúpula Sul-Americana, em 2001 e 2002, respectivamente, quando Cardoso critica o protecionismo comercial de países do primeiro mundo e faz críticas à proposta norte-americana da Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA) (VIZENTINI, 2005, p. 386). Também em 2002, o estabelecimento de vínculos entre o Mercosul e a Comunidade Andina para formação de uma área de livre comércio deram novas perspectivas à integração regional (VIZENTINI, 2005, p. 387).

internacionais e regimes jurídicos construídos, na defesa da reforma das Nações Unidas, e na crítica aos regimes financeiros internacionais e à volatilidade de capitais especulativos (esta vertente de relevo no segundo mandato) (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003). Bernal-Meza (2002) ainda menciona, em menor medida, a relação bilateral com Portugal e com os países africanos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)⁷.

Portanto, a autonomia pela participação manifestou-se na busca pela influência na agenda internacional, como resposta à configuração internacional de descongelamento das pautas internacionais, havendo a necessidade de incorporar à agenda externa do país temas como direitos humanos, meio ambiente e abertura econômica (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 286). A partir do segundo mandato o vetor externo da política de Cardoso ganha contornos mais próximos do paradigma da autonomia pela diversificação, principalmente pela via da integração regional e das parcerias Sul-Sul, ainda que tímidos e com a preponderância do modelo da participação. Os reflexos deste vetor externo no ambiente doméstico são estudados neste trabalho em sua dimensão subnacional, em destaque ao Executivo Federal - nas formas da Presidência da República e do Itamaraty - com os entes subnacionais - os estados e municípios - e as ações do primeiro para engajar os segundos na estratégia internacional do país.

3.3 A CONSOLIDAÇÃO DA PARADIPLOMACIA NO BRASIL E O VETOR INTERNO DA POLÍTICA EXTERNA DE CARDOSO

A política externa de Cardoso foi também marcada por uma primeira inflexão do modelo insular do Itamaraty. Admitindo a crescente complexidade e multiplicidade de atores nas relações exteriores do país, tem-se a necessidade de o Ministério articular-se com outros órgãos governamentais temáticos para manutenção da coerência com posições e políticas do governo no âmbito doméstico, como destaca o embaixador Barros (1998, p. 21). Além disso, segundo Vaz (1999, p. 68), o novo cenário interno de abertura comercial exigiu maior flexibilidade à participação social na política externa. Insere-se tal discussão na terceira fase teórica da Análise de Política Externa no Brasil, em que a pluralização de atores e agendas na pauta externa passa a questionar a especificidade da política externa, exigindo uma redefinição da relação desta perante as instituições democráticas (LIMA, 2000, 2013; FIGUEIRA, 2010, 2011; MARIANO; MARIANO, 2008).

⁷ No âmbito das relações com países africanos destaca-se também o acercamento com países do Sul da África, na forma da Zona de Paz e Comércio do Atlântico Sul (Zopacas).

Assim, o que antes era visto como autonomia decisória do Itamaraty passa a ser visto como um insulamento, tendo em vista as crescentes pressões extra-corporativas para maior porosidade e abertura no processo decisório do MRE. Portanto, a necessidade de aproximar-se dos atores domésticos emergentes, dentre eles os entes subnacionais, foi uma das orientações gerais do Itamaraty, inserindo-se na busca pela transparência do Estado brasileiro como um todo. No caso do Ministério, isso manifestou-se pelo aprofundamento no diálogo institucional com entes societários e governos estaduais: "Partiu-se do pressuposto de que a política externa seria tanto mais instrumental ao desenvolvimento do País quanto mais aberta estivesse à discussão e ao acompanhamento da sociedade." (BARROS, 1998, p. 18).

Nesse cenário, a ação externa subnacional autônoma, a paradiplomacia, ganha força no Brasil em meio aos problemas estruturais do próprio sistema federativo, conforme aponta Branco (2008), visto que há uma concentração de recursos na União, levando os estados e municípios a uma "guerra fiscal" para buscar receitas. Segundo Rodrigues (2003) a disputa por empréstimos e investimentos internacionais⁸ e a integração regional foram impulsionadores imediatos da paradiplomacia estadual. Além disso, a centralização das receitas na figura da União junto a um sistema tributário inadequado, levaram ao enfraquecimento do modelo cooperativo de federalismo no Brasil, e aos entes em dificuldade a uma tendência centrífuga, pois buscam maior autonomia político-econômica para seus interesses específicos. Assim, como observa Costa (2013), as motivações econômicas e a atração de investimentos estrangeiros constituíram os principais motivadores da ação externa nacional, também observado por Matsumoto (2011), Rodrigues (2008) e Vigevani (2006).

Diante deste cenário, o termo "Política externa federativa"⁹ passa a ser adotado no início do processo de redemocratização do país, em 1982, quando o então governador do estado do Rio de Janeiro, Leonel Brizola, institui o primeiro órgão de articulação internacional de um ente federal brasileiro (BRANCO, 2008, p. 86). Em resposta, as primeiras reações do Governo Federal quanto à paradiplomacia foram de desconforto institucional. Carmen Nunes (2005) relata o aviso-circular reservado nº 020/85, enviado aos governadores de Estado e Territórios

⁸ Gomes Filho (2011, p. 28) relembra a "competição predatória" entre os governos estaduais, principalmente nas guerras de subsídios para atração de investimentos e empresas externas, que ocorreram entre Rio Grande do Sul e Bahia, e São Paulo com Minas Gerais nas últimas décadas. O embaixador Rubens Barbosa (2014, p. 10) cita também casos recentes: "guerra tributária dos portos e a distribuição dos royalties do pré-sal, além da questão da criação de um imposto de valor agregado em substituição a um imposto estadual, o ICMS, são exemplos expressivos dessa dificuldade."

⁹ Diferencia-se a Diplomacia Federativa da Política Externa Federativa na medida que a primeira é uma política vista através do governo federal, que vê os Estados e Municípios atuando nas relações internacionais. Já a Política Externa Federativa é a política externa própria dos Estados e Municípios que têm seu interesse local como foco, na forma da paradiplomacia.

pelo Ministro Chefe do Gabinete da Casa Civil, José Hugo Castelo Branco, em 1985. Neste, menciona-se que os prefeitos e governadores informassem e consultassem o Itamaraty sobre a visita de autoridades oficiais estrangeiras às suas localidades, assim como as iniciativas com relação direta ou indireta com a política externa brasileira. A relação ente central-subnacionais àquele momento era permeada pelo receio da descentralização e pulverização da política externa diante das novas iniciativas subnacionais. Como aponta Tullo Vigevani sobre a questão (2006):

[...] o crescimento da importância da paradiplomacia acabou por afetar o Ministério das Relações Exteriores, visto haver um fenômeno de spill over em relação à capacidade do Estado Nacional em administrar os temas subnacionais, que deveria de algum modo ser equacionado. Segundo alguns funcionários, a preocupação de uma parte da diplomacia foi aumentando na medida em que os estados e municípios iam articulando relações externas, o que gerava situações irregulares visto que todo acordo internacional é atribuição do Estado nacional e deve ser aprovado pelo Senado Federal (VIGEVANI, 2006, p. 18)

Tal desconforto abriu margem para uma ampla discussão jurídica acerca da legitimidade da paradiplomacia perante a Constituição de 1988. As limitações jurídicas constituíram um dos principais pontos de tensão entre o Governo federal e os entes federados, e em diversas ocasiões o Itamaraty emitiu pareceres em discordância com os acordos internacionais de cooperação que eram firmados pelos estados e municípios brasileiros (SALOMÓN, 2012, p. 289). Apesar de não expressamente prevista no texto constitucional, a ação externa subnacional é vista por Fonseca (2013), Nunes (2005) e Branco (2008) como uma prática de internacionalização das competências dos estados e municípios, detentores do poder constitucional de autonomia e autogestão no âmbito de suas competências. Laisner e Simini (2017), por sua vez, apontam para o caráter dirigente da Constituição Federal, o que possibilitaria a ação externa subnacional enquanto mecanismo de gestão pública e enfrentamento de desafios regionais, consoante com o objetivo constitucional disposto no artigo 3º da Constituição de 1988¹⁰.

Desta forma, como analisam Salomón e Nunes (2007), e Costa (2013), a restrição dos temas tratados pelos entes subnacionais na esfera externa a pautas de suas competências – usualmente ligadas à internacionalização de políticas públicas, isto é, à baixa política – trouxe menor margem de choques diretos com o ente central. Ainda assim, tal relacionamento institucional perpassa o debate constitucional, e alcança os liames da execução da política externa e cooperação intergovernamental, como aponta Ariane Figueira (2011):

¹⁰ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

[...] o movimento de inserção internacional de atores estatais, que não o Estado Nacional, estabelecendo acordos, contatos e parcerias com entidades públicas ou privadas sem o devido limite de atuação, poderia acarretar descontinuidades, paradoxos e contradições com o próprio modelo de inserção internacional do país (FIGUEIRA, 2011, p. 140).

Tal cenário de descontinuidades e contradições converge com o analisado pela literatura de paradiplomacia levantada no capítulo anterior (MICHELMANN, 1990; DUCHACEK, 1984, 1990; SOLDATOS, 1990), aos quais a noção de múltiplas vozes trazia um tensionamento entre o ente central e os entes subnacionais na condução da política externa. No caso brasileiro, Henrichs (2015, p. 47) ressalta a precariedade do diálogo federativo brasileiro, que acentua o desbalanceamento entre competências e a capacidade dos entes federativos diante de uma tendência centralizadora na condução das políticas públicas em nível horizontal e vertical. Como apontou Álvaro Branco (2008), os problemas estruturais do federalismo brasileiro constituíram um dos principais motivadores da paradiplomacia no país, impulsionados pela abertura comercial dos anos 1990 e o processo integracionista.

Assim, pode-se apontar que a ausência de regras claras quanto às relações federativas na época foram um fator incidente para o aumento de tal desconfiança institucional. Recém instaurado, o federalismo brasileiro passava por uma reformulação¹¹, que garantiu maior capacidade autônoma aos estados e municípios sobre a condução de políticas de interesse local, e o fenômeno da paradiplomacia impôs um choque quanto ao modelo prevalecente no Itamaraty da autonomia pelo distanciamento e isolamento burocrático-decisório. Entretanto, mesmo com um posicionamento ainda de estranhamento por parte do Governo Federal, a consolidação das iniciativas externas dos estados e a criação de novas secretarias nos outros estados da Federação levaram o ente central a revisar sua posição sobre tais movimentos dos entes federados.

Costa (2013, p. 53) condensa as dificuldades no relacionamento entre o ente central brasileiro e os subnacionais na pauta internacional de acordo com o lócus de tensão e potencial conflitivo. Segundo a autora, o endividamento externo dos entes subnacionais, a atração de investimentos externos diretos, as limitações jurídicas da paradiplomacia, a composição partidária e os problemas de coordenação vertical constituem-se como lócus de tensão de

¹¹ Conforme estabeleceu a Constituição Federal de 1988, acerca da organização político-territorial do país, o federalismo brasileiro seguiu o modelo cooperativo, na medida em que estabeleceu um rol de competências comum aos entes federativos (artigo 23) e de competência concorrente para legislar (artigo 24). Estabeleceu-se, assim, um sistema que exigia dos entes uma inerente coordenação e cooperação intergovernamental, no intuito de garantir a plena execução e construção de políticas públicas em diversos níveis.

potencial conflitivo médio. Já a promoção de cidades globais¹² e o despreparo técnico dos quadros estaduais e municipais para temas internacionais constituem lócus de potencial conflitivo baixo. Quanto aos constrangimentos internacionais, Abreu (2013) destaca a falta de critérios e condições de funcionamento da atividade paradiplomática, assim como ausência de um monitoramento formal por órgãos federais: “a cooperação descentralizada pode passar ao largo do interesse nacional” (ABREU, 2013, p. 75).

Estabelecido o “desafio subnacional brasileiro”, tem-se que, diante da necessidade de contemplar novos atores e agendas das relações internacionais, o Itamaraty buscou reavaliar seu modelo de relacionamento com atores domésticos à luz da política externa nacional. O paradigma da participação, que no vetor externo pautou-se pela adaptação da inserção internacional brasileira ao sistema internacional pós-Guerra Fria, de tendência institucionalista e com ênfase na construção dos regimes internacionais, manifestava-se no meio doméstico a partir da adaptação do Estado perante as novas complexidades político-institucionais. Como visto no capítulo anterior, a internacionalização de atores domésticos trouxe a questão da pluralização de atores na política externa enquanto um desafio a ser enfrentado pelo aparato burocrático central.

No cenário de pluralização de atores e agendas na política externa brasileira na década de 1990, tem-se como marco teórico do período os seminários de “Reflexões sobre a Política Externa Brasileira”, organizados pelo Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), em 1993, quando o Chanceler era Fernando Henrique Cardoso (FHC). No intuito de refletir sobre o papel do Ministério nos ambientes externo e domésticos cambiantes, os seminários eram parte da construção do novo paradigma de inserção internacional e política externa do período. Emerge, assim, o tema da transparência na gestão da PEB através de uma discussão “autorreflexiva” (LOPES, 2011, p. 69), que reforça a necessidade de coordenação horizontal e vertical¹³ do Itamaraty com atores domésticos.

Dentre os principais pontos citados no documento, destaca-se o reconhecimento de que as questões internacionais se inserem no debate sobre o federalismo, oferecendo uma nova dimensão às “equações diplomáticas brasileiras” (BRASIL, 1993, p. 39), e o do monopólio declinante do Estado nacional (BRASIL, 1993, p. 39), cuja responsabilidade para questões

¹² O conceito de cidades globais foi cunhado pela autora Saskia Sassen (2000), no intuito de explicar os impactos do processo de globalização econômica e financeira sobre a geografia do poder a partir das cidades de maior impacto sobre a economia global contemporânea.

¹³ Conforme consta no mencionado documento do Ministério: “Com a nova Constituição, há uma descentralização decisória. Assim, é preciso aumentar a coordenação com os governadores e com os prefeitos.” (BRASIL, 1993, p. 175)

internacionais é cada vez mais contestada por agentes internos, inserindo-se no debate sobre a democratização da política brasileira naquele período, e instigando a necessidade de reflexão sobre as relações interno-externo. Outro ponto que merece destaque no documento, a mencionada “circunstância democrática”¹⁴ (BRASIL, 1993, p. 145) é entendida pela instituição enquanto uma perda da liberdade de ação que marcou o insulamento decisório das décadas anteriores, forçando-o a adaptar-se a um novo ordenamento e contexto político que insere a construção da política externa dentro da legitimidade democrática.

A capilaridade da PEB é representada no documento pelo termo diplomacia pública, de forma que a aproximação da política externa com agentes domésticos e societários deveria ocorrer de forma descentralizada¹⁵, através da criação de secretarias e subsecretarias no MRE e em outros ministérios e órgãos governamentais para estabelecer um mecanismo de interlocução continuada entre os *stakeholders* da PEB. Como apontam Faria, Nogueira e Lopes (2012), as evidências sobre uma mudança de comportamento do MRE marcam a busca por maior coordenação intragovernamental, ou seja, de articulação mais estreita com órgãos federais; intensificação da busca por articulação e cooperação intergovernamental mais ampla, no caso dos subnacionais, e, no plano intersetorial, articulação com entes privados e da sociedade civil. Ainda assim, o receio acerca da manutenção do monopólio da política externa diante do “desafio subnacional” é visível no trecho:

Os *desafios* colocados pela relevância da *dimensão subnacional* na política internacional contemporânea são de outra natureza e envolvem mais diretamente o âmbito doméstico. O primeiro deles *toca diretamente num ponto sensível para o MRE, qual seja a prerrogativa zelosamente defendida pela instituição de monopólio da condução e operação da política exterior do país*. A questão é como conciliar esta prerrogativa da instituição como adequação das relações transnacionais entre comunidades subnacionais com base em valores e/ou interesses comuns, cujo dinamismo é consequência do próprio processo de globalização no plano internacional. *Alguma forma de delegação de competência a agentes subnacionais públicos ou privados se faz necessária para lidar com esta complexidade 'organizacional' das relações internacionais do país*. Em questões econômicas e particularmente em conflitos de natureza comercial, a descentralização do processo decisório contribuiria para despolitizar as questões em jogo, preservando o relacionamento político no âmbito interestatal, este sim reserva natural dos serviços diplomáticos. (BRASIL, 1993, p. 217, grifo nosso)

¹⁴ “[...] necessidade imposta pela *circunstância democrática* -, se perdemos uma medida de 'liberdade', ganhamos com quem também tem formas de sensibilidade para as questões internacionais e, sobretudo, reforçamos a legitimidade das posições diplomáticas brasileiras.” (BRASIL, 1993, p. 145, grifo nosso)

¹⁵ “Esses modelos poderiam ser de três tipos: a) um diálogo mais global, com setores variados da sociedade e órgãos do Governo e o Congresso, a ser estruturado em torno de cenários internacionais e das grandes linhas da política externa brasileira; b) foros de discussão nos quais se procurasse ouvir segmentos específicos da sociedade sobre áreas de interesse delimitadas (um exemplo seria o Conselho Empresarial); c) articulação ad hoc mais intensa na definição de posições sobre temas específicos ou para reuniões internacionais”. (BRASIL, 1993, p. 148)

Percebe-se uma preocupação institucional em lidar com a ação externa subnacional, que impõe uma “complexidade organizacional” ao trabalho de coordenação internacional, reconhecendo também a necessidade de delegação de competências no âmbito das relações externas. A necessidade de conciliação de posições impôs à diplomacia brasileira o imperativo de repensar os meios de representar uma política nacional de coordenação interna entre as burocracias da União, nos três níveis federativos, Congresso e entidades societárias e econômicas (LOPES, 2011, p. 70). Ocorre uma convergência desta discussão com o receio do ente central em relação à fragmentação da vontade externa nacional, com custos sobre a estratégia de inserção do país, como foi destacado por Duchacek (1984), Soldatos (1990), Kincaid (1990) e Lecours (2008). A diplomacia brasileira passa então a estar inserida no debate do conflito *versus* cooperação, risco *versus* oportunidade, da ação externa subnacional.

Diante do entendimento de que quanto maior fosse a adesão do país à globalização, mais seria necessário ampliar o espaço de participação política a outros atores, o modelo insular do Itamaraty passa a ser visto como inviável no contexto de liberalização econômica, como explica Vieira (2001, p. 282), fator este anteriormente mencionado por Mariano e Mariano (2008) e Cason e Power (2006) dentro dos fatores que levaram ao questionamento do modelo insular do Ministério. O aprimoramento do diálogo com atores domésticos torna-se indispensável pela necessidade tanto de a política externa refletir os interesses destes, quanto que o Itamaraty preste contas sobre suas políticas e ações, além de obter respaldo da sociedade sobre as ações externas do país (BARROS, 1998). Tem-se, assim, a noção de que a legitimidade e o respaldo da sociedade como um todo constituiriam um ativo diplomático à política externa brasileira. Trata-se de uma nova dimensão de diálogo que derivou do espírito democrático e de transparência no Estado brasileiro desde e redemocratização.

Como parte deste contexto, Cardoso, que fora ministro, entre 1992 e 1993, na gestão Franco, e participou da construção destes debates acerca da centralização decisória do Ministério (BRASIL, 1993, p. 179), buscou contemplá-los na política externa brasileira que seria construída em sua administração. Ao assumir a presidência do país em 1995, Cardoso passa a pautar-se por uma política externa que estivesse adaptada aos desafios impostos pelos ambientes externo e interno. Neste último, o relacionamento com atores domésticos que tinham projeção e interesse internacional tornou-se uma das prioridades do MRE. Assim, tem-se como marco de análise da Diplomacia Federativa o discurso de posse do Chanceler Luiz Felipe Lampreia, em 1995:

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. (BRASIL, 1995, p. 26 grifo nosso).

Trata-se de uma renovação da visão de política externa do Itamaraty, que passa a contemplar o patrimônio diplomático a partir da diversificação de atores e parceiros domésticos. Nesse cenário, a admissão do federalismo enquanto vetor da formulação e da ação diplomática representa um primeiro reconhecimento formal da dimensão subnacional e seu papel na construção de uma diplomacia pública através da contemplação dos atores domésticos na política externa nacional, além da admissão dos estados e municípios, do federalismo como um todo, enquanto ativos diplomáticos. Além disso, dois termos se sobressaem, a diplomacia pública, enquanto uma vertente da democratização e descentralização política, e a capilaridade, que exigia do Ministério um maior diálogo e meios formais de contato e interação com atores domésticos nacionais e locais (MIKLOS, 2011, p. 9; BANZATTO, 2015, p. 5-6).

Ambos os termos mencionados passam a pautar o que seria o vetor interno da PEB de Cardoso, voltada a aproximar-se dos atores domésticos, e, dentro do possível, mantê-los sob as diretrizes de política externa do período. O “desafio subnacional” que era visto até então com receio institucional, ganha nova tônica. O termo “Diplomacia Federativa” é exposto pelo Chanceler Lampreia em discurso à Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, em 1995, no qual apresenta as linhas gerais que orientariam o governo Cardoso na política externa. No discurso, ressalta a necessidade de criar canais diretos com estados e formas de presença permanente em capitais:

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 a 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 *maior coordenação e a maior harmonia possível nos diversos níveis do relacionamento internacional do Brasil*. (BRASIL, 1995, p. 115, grifo nosso)

Logo, a Diplomacia Federativa é incorporada ao vetor interno da política externa de Cardoso a partir da necessidade de interação do MRE com os atores subnacionais do país. Tem-se a visão da agenda externa subnacional enquanto parte da agenda externa nacional, que, de forma complementar, ajudaria na consecução de objetivos nacionais no ambiente externo. Além disso, mostra-se o reconhecimento de que a política externa brasileira não consta mais centralizada no ente central ou no MRE, mas sim descentralizada, no que o Chanceler chama de “diversos níveis do relacionamento internacional do Brasil” (BRASIL, 1995, p. 115). Trata-se, segundo Saraiva (2004, p. 133), de uma mudança de paradigma na postura do Itamaraty, que rompe, no plano retórico, com a noção histórica de insulamento burocrático e estende-se à participação de atores domésticos na política externa. Mostra-se, também, como um movimento da capilaridade da política que se formava a partir de 1995, pois pressupõe a extensão do alcance político do MRE para os três níveis da Federação.

Adicionalmente, identifica-se que, assim como os choques externos representaram um ponto de inflexão do paradigma da participação à emergência da diversificação no vetor externo de Cardoso, a ascensão dos entes subnacionais como atores domésticos com agenda e atuação internacional constituiu um desafio considerado pelo Ministério na construção da política externa. Isso pois, apesar de não buscar diretamente influenciar a agenda externa nacional, ao se internacionalizarem, os estados e municípios despertaram a preocupação político-institucional do Ministério acerca da descentralização e descaracterização da política externa brasileira. Como resultado desta preocupação, o Itamaraty passa a propor, dentro da PEB, uma nova forma de relacionamento federativo, não mais pautado pelo distanciamento e desconforto que caracterizaram os primeiros contatos com os entes subnacionais.

Neste caso, a política fora direcionada no vetor interno, na forma da Diplomacia Federativa, tanto como um meio de engajar os subnacionais nas ações internacionais quanto para controle da ação dos estados e municípios. Isso fora identificado já no documento do MRE (BRASIL, 1993), em que, diante da complexidade organizacional que a presença subnacional implicava nas relações externas, um novo padrão de relacionamento deveria emergir. Com isso, a contemplação da dimensão subnacional na composição da política externa brasileira ocorreria através de apoio e coordenação da ação externa subnacional, e a tomada de decisão da PEB seria então intermediada também pelos canais de contato entre os entes federados e a União.

3.4 DIPLOMACIA FEDERATIVA: ASPECTOS INSTITUCIONAIS

Conforme foi identificado anteriormente, o vetor interno da política externa do governo Cardoso teve como objetivo adaptar o Itamaraty a um cenário doméstico cambiante, com a presença de atores com atuação internacional e pressionando o Ministério e seu processo decisório concentrado. Propôs-se a Diplomacia Federativa como parte deste vetor voltada à interação com entes subnacionais. De acordo com a definição de Gilberto Rodrigues (2004, p. 40), a Diplomacia Federativa constituiu-se de uma “diplomacia federal exercida em conjunto com as ações internacionais realizadas por governos subnacionais [...] direcionada e integrada às normas constitucionais e aos interesses nacionais definidos pelo governo federal”. Tal conceito já aponta para um direcionamento dado pelo ente central brasileiro de coordenação da ação externa subnacional, mantendo-a dentro de liames que evitem choques ou incongruências na esfera internacional, indo de encontro com o receio da fragmentação da voz externa do país, como analisado por Duchacek (1984) e Michelmann (1990) anteriormente. Pereira (2004), por sua vez, entende a Diplomacia Federativa como um resultado da necessidade de maiores instrumentos de coordenação das políticas públicas no país.

Institucionalmente, a Diplomacia Federativa teve a sua primeira estrutura criada com a Assessoria de Relações Federativas (ARF), em 1997, pelo Decreto nº 2246/97 (JUSBRASIL, 1997) por determinação expressa do presidente Cardoso, vinculada ao gabinete do Ministro das Relações Exteriores, para mediar a relação entre a chancelaria e as unidades subnacionais (VIGEVANI, 2006, p. 130). Conforme explica Deborah Farias (2000, p. 109), a ARF foi constituída enquanto um instrumento federal de coordenação, orientação e apoio, e ajudou a legitimar perante a constituição e dar um consenso político sobre as possibilidades legítimas de ação externa subnacional. O mesmo é destacado por Lopes (2011, p. 72), ao apontar que a criação da Assessoria refletiu a possibilidade constitucional de incorporação de demandas dos governos subnacionais na composição do interesse nacional, além de legitimar politicamente a ação externa autônoma realizada por estados e municípios. Neste ponto, o diplomata Moura Daniel, que fora membro da ARF, esclarece:

Seu objetivo *[da ARF]* consiste, exatamente, em coordenar e apoiar os governos subnacionais no processo de integração que se realiza não só no âmbito do Mercosul, mas com outros países também. [...] Ela foi criada exatamente em razão dessa nova e intensa participação dos governos subnacionais, estaduais e municipais, no processo de integração do Mercosul. Cada vez mais esses governos subnacionais participam na organização e na condução da política externa brasileira. [...] missão precípua de intermediar as relações entre o Itamaraty e os governos dos Estados e municípios brasileiros, com o objetivo de assessorá-los nas suas iniciativas externas, tratativas

com governos estrangeiros e organismos internacionais. A Assessoria tem por objetivo sistematizar e centralizar os contatos entre os governos estaduais e municipais e o Itamaraty, até então dispersos entre as várias áreas substantivas da Secretaria de Estado. Busca promover, além disso, a interlocução dos Estados e municípios com os escritórios regionais do Itamaraty no Brasil (MOURA DANIEL, 2002, p. 45).

Um ponto que merece destaque na descrição de Moura Daniel (2002) é a razão imediata de surgimento da Diplomacia Federativa, que fora o crescente envolvimento de estados e municípios brasileiros no processo de integração do Mercosul. Logo, ainda que de forma reativa, o Itamaraty percebeu a importância de tais entes na consecução das políticas integracionistas, e, em ação de apoio e coordenação, criou a Assessoria de forma a estabelecer um relacionamento institucionalizado e que centraliza tais iniciativas sobre o crivo das diretrizes de política externas definidas pelo Ministério. O Mercosul, considerado núcleo duro da inserção internacional do período, poderia ser assim fortalecido pelo aprofundamento dos entes participantes. Além disso, revela-se o apoio institucional do Ministério aos entes subnacionais nas parcerias bilaterais do país, de forma a engajar tal ação descentralizada na diretriz nacional da autonomia pela participação/integração.

Este papel de mediação e interlocução da ARF mostra-se como uma adaptação institucional do MRE, da construção de uma política externa que contemple as unidades subnacionais brasileiras. Crescentemente envolvidas no ambiente externo, o Ministério, direcionado pelos conceitos de diplomacia pública e capilaridade ressaltados pelo Chanceler Lampreia, passa a entendê-los como parte da inserção internacional brasileira. Isso se traduziu na construção de um canal institucional de apoio às iniciativas subnacionais, principalmente na pauta de integração regional, e acompanhamento destas para estarem compatibilizadas à política externa nacional (VIGEVANI, 2006).

A essa Assessoria foram também subordinados oito escritórios regionais, sediados em cinco Estados brasileiros (Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Pernambuco, São Paulo e Amazonas). O único que já existia no período, o escritório do Rio de Janeiro, fora uma representação criada após a transferência do Ministério à Brasília, e não integrado numa política de coordenação federativa nas relações exteriores. Tais escritórios de representação regional foram constituídos enquanto unidades descentralizadas do MRE com intuito de representar a Chancelaria nas regiões em que está presente. Isso foi confirmado pela Embaixadora Eliana Puglia (2020), que atua na coordenação do Escritório de Representação do Rio Grande do Sul (ERESUL), que, em entrevista ao autor, apontou que a ideia central dos escritórios regionais foi de prover maior capilaridade ao Ministério das Relações Exteriores, de forma a ter um canal

de comunicação e intermediação diretamente com atores locais, em destaque aos governos estaduais e municipais (PUGLIA, 2020)¹⁶. O Embaixador Melantonino Neto, em entrevista à revista *Federations* (2001), apontou que tais unidades eram parte da política do MRE de diminuir a distância entre este e os entes subnacionais (MELANTONINO NETO, 2001, p.1).

Os escritórios são uma manifestação da capilaridade mencionada pelo Ministro Lampreia no discurso de posse (BRASIL, 1995) e já propostos nos seminários do Ministério (BRASIL, 1993), pois trata-se da expansão e aprofundamento da presença da Chancelaria nas unidades subnacionais. Segundo a embaixadora Puglia (2020), a criação de unidades descentralizadas mostrou-se como movimento institucional do MRE de superação ao receio quanto à paradiplomacia na década de 1990, um reconhecimento da necessidade de diminuir as distâncias entre o Ministério e os entes subnacionais. Além disso, Gomes Filho (2011, p. 69) aponta que os escritórios de representação são parte da política de manutenção do papel constitucional de formulador da política externa nacional, de forma a evitar a pulverização de tal política. Como explica este último autor: “monitorar a política de atuação internacional das unidades governamentais subnacionais constitui mais uma tarefa dessa instituição” (GOMES FILHO, 2011, p. 70).

Ao mencionar a criação de escritórios regionais com embaixadores do Itamaraty na coordenação destes, o Embaixador Melantonino Neto descreve em entrevista à revista *Federations*:

[...] [nós] consideramos isso uma diplomacia federal genuína. Já fazemos isso há quatro anos e acho que se tornará uma prática permanente. É um canal de comunicação, importante, entre o ministério e a sociedade civil, bem como entre as unidades constituintes da federação. Portanto, tem a ver com democracia. Dentro do país, tem a ver com democracia e transparência em nosso Ministério das Relações Exteriores, e muito a ver com uma nova forma de cultura dentro de nosso Ministério de Relações Exteriores. Ou seja, buscar tornar nossos representantes no exterior melhores representantes por meio de mais contatos com as regiões de nosso país. (MELANTONINO NETO, 2001, p. 1, tradução nossa).¹⁷

¹⁶ Entrevista concedida ao autor para o desenvolvimento da dissertação no dia 20 de outubro de 2020 (online). Entrevistador: Felipe de Macedo Teixeira.

¹⁷ “[...] [*we*] consider it genuine federal diplomacy. We’ve been doing it now for four years and I think it will become a permanent practice. It is a channel of communication, an important one, between the ministry and civil society as well as the constituent units of the federation. So it has to do with democracy. Inside the country, it has to do with democracy and transparency in our Ministry of Foreign Affairs, and it has most to do with a new form of culture inside our Ministry of Foreign Affairs. That is, trying to make our representatives abroad better representatives through more contacts with the regions of our country” (MELANTONINO NETO, 2001, p. 1).

Ao ser questionado sobre a origem desta política, o Embaixador explica:

Houve um movimento duplo. Houve um movimento do nosso lado: tivemos a ideia de criar uma unidade de coordenação com as ações dos estados e municípios no exterior. E já tivemos demandas formais de alguns estados para abrir uma espécie de escritório ou representação do Ministro das Relações Exteriores para assessorá-los em suas atividades no exterior, para organizar missões e para discutir assuntos internacionais. Então veio de ambos os lados (MELANTONINO NETO, 2001, p. 1, tradução nossa).¹⁸

Como explana o Embaixador (2001), a Diplomacia Federativa surge de um duplo incentivo. A necessidade de ter maior conhecimento sobre a ação externa subnacional, e uma própria demanda destes atores locais para suporte da *expertise* burocrática do MRE sobre a internacionalização, mostram-se como incentivos à criação de unidades descentralizadas do Itamaraty. A partir do reconhecimento da necessidade de o Ministério estar mais sensível às demandas e interesses locais, seja no apoio ou coordenação destes, a Diplomacia Federativa surge enquanto braço doméstico da política externa brasileira em meio a um paradigma que adaptava a inserção internacional brasileira aos desafios do mundo pós-Guerra Fria.

Logo, em aspectos institucionais, a Diplomacia Federativa fez parte do processo de “desemcapsulamento” do MRE mencionado por Faria (2008), no qual foi exigido do Itamaraty um novo padrão de funcionamento que correspondesse a tais mudanças. Enquanto no vetor externo a diplomacia da integração/participativa foi o paradigma adotado, no vetor interno a diplomacia pública, e sua dimensão subnacional, a Diplomacia Federativa, foi a política de adaptação institucional do Ministério. Aqui fazem-se as primeiras aproximações com a política pública defendidas por Milani e Pinheiro (2013) e Lima (2000), visto que tais adaptações apontam para uma reconfiguração da política externa a partir do questionamento de sua especificidade, que é garantida pelo isolamento decisório-burocrático. A adesão à novos atores na dinâmica do Ministério, portanto, introduz o início do engajamento de estados e municípios nas diretrizes nacionais de inserção internacional, e sua projeção externa passa a ser oportunizada pelo Governo Federal tanto para monitoramento das atividades quanto no aproveitamento e apoio direto destas através da Assessoria e dos escritórios regionais.

¹⁸ “There was a double movement. There was a movement on our side: we had the idea of creating a unit for coordination with the states’ and cities’ actions abroad. And we already had formal demands from some states to open a kind of office or representation of the Minister of Foreign Affairs to advise them on their activities abroad, to organize missions, and to discuss international affairs. So it came from both sides” (MELANTONINO NETO, 2001, p. 1).

3.5 O ENGAJAMENTO DOS ENTES SUBNACIONAIS NO VETOR EXTERNO DA POLÍTICA EXTERNA DE CARDOSO

A partir das diretrizes que nortearam o vetor externo da política brasileira, a presente seção busca, a partir da revisão de literatura e da análise dos dados disponibilizados pelo MRE e pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC)¹⁹, identificar as ações de articulação federativa neste vetor externo dentro da política de Diplomacia Federativa²⁰. Para isso, toma-se como referência temporal a vigência desta política (1995-2002), e como fontes de investigação o Ministério de Relações Exteriores e a Presidência da República. Esse engajamento ocorre, pois, considera-se os vetores externo e interno da política de Cardoso enquanto um contínuo. Destacam-se os estudos de Hocking (1993, 1999), em que, a partir dos fenômenos da globalização e interdependência econômico-financeira, as interações entre o ambiente doméstico e externo passam a pautar um novo padrão de relacionamento dos entes subnacionais com a política externa. Sendo assim, a partir do momento em que, conforme descreveu o ministro Lampreia (1995), o federalismo fora considerado um vetor de ação para a diplomacia brasileira, a criação de um modelo de inserção integrada fez parte da necessidade de articular tais atores dentro das diretrizes nacionais.

Dentro da diretriz do aprofundamento da integração regional do Mercosul na política externa brasileira, foram identificados três momentos de articulação e contato federativo. A Reunião de Municípios e Intendências (REMI) foi criada em dezembro de 2000 e abrangia representantes dos quatro países membros do bloco até então, consolidando-se como um canal de ligação vertical das unidades subnacionais com a instância supranacional. De acordo com Onuki e Oliveira (2013, p. 14), a REMI fora apoiada pelas estruturas da Diplomacia Federativa como forma de sublevar as entidades subnacionais no âmbito supranacional do Mercosul. Assim, a Reunião foi criada através da Resolução 90/00 do Grupo Mercado Comum (GMC), com objetivo central de “[...] promover o diálogo e a cooperação entre autoridades de nível

¹⁹ O papel desempenhado pela ABC na coordenação da cooperação internacional ganha relevo a partir de sua integração à Secretaria Geral do Ministério, pelo decreto nº 2070, de 1996. Desde então, a Agência torna-se a responsável por negociar, aprovar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, a cooperação para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, desde a vertente Sul-Sul, usualmente prestada pelo Brasil a países em desenvolvimento, além da vertente de Cooperação recebida (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS – CNM, 2009, p. 49).

²⁰ As modalidades de cooperação consideradas neste trabalho são: protocolo de intenções/carta de intenções, memorando de entendimento, acordo de irramento, bolsas de estudo, doação de materiais bens ou equipamentos, projetos de cooperação técnica entre entes subnacionais, projeto de cooperação técnica (programa executivo; ajuste complementar), e acordo interinstitucional. Para os resultados obtidos neste capítulo e nos capítulos seguintes, foram considerados os atos firmados pela ABC em conjunto com entidades e/ou órgãos da administração pública estadual e/ou municipal brasileira.

municipal dos Estados partes do Mercosul, de maneira a promover o bem-estar e uma melhor qualidade de vida aos habitantes da região” (OEA, 2000).

A REMI é identificada pela literatura analisada como o primeiro movimento institucional de entes subnacionais que passa a pressionar pela participação no Mercosul. A primeira reunião ocorreu em Assunção (Paraguai), limitando-se a expor a situação dos municípios de cada país, tendo sido realizada por coordenadores nacionais, posteriormente encaminhado para apreciação do GMC (MARIANO; TESSARI, 2006). Moreira, Senhoras e Vitte (2008, p. 9) apontam que a criação da Reunião marcou o início da inserção institucional das cidades na agenda mercosulina, atores estes articulados entre si desde a criação da Rede Mercocidades, em 1995, mesmo que sem poder decisório dentro das estruturas supranacionais do grupo. Além disso, foi um primeiro momento de debate entre diferentes níveis de governo dos países membros, apoiados pelo governo brasileiro. Entretanto, tem-se, também, relatos na literatura especializada sobre o tema, de que a REMI “atuou de maneira burocrática sem articulação prática” (JUNQUEIRA; MARIANO, 2017, p. 359), e que não teria sido criada no intuito central de articular os entes subnacionais no processo de integração regional enquanto atores estratégicos, principalmente pela vinculação da Reunião à agentes ligados às chancelarias, ocasionando, inclusive, em “conflito entre instâncias e visões dos governos nacionais e locais” (KLEIMAN, 2010, p. 61).

No ano seguinte, pela necessidade de maior representatividade de outros níveis de governo, seria inaugurado também o Foro de Governadores do Mercosul, com a presença de representantes de estados federados, províncias e departamentos. Tanto a REMI quanto o Foro dos Governadores levariam à criação, em 2004, do Foro Consultivo de Cidades, Estados federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR), com participação direta do Governo Federal brasileiro em apoio aos entes subnacionais, como é visto nos capítulos seguintes. Assim, tem-se que a diretriz de aprofundamento da integração regional do Mercosul ganhou novo contexto de interação governamental pela presença de entes subnacionais dos países membros na busca por maior representatividade de suas demandas. Ambas as estruturas criadas para municípios e estados foram apoiadas no período pela Diplomacia Federativa como reconhecimento do crescente papel desempenhado por estes na integração regional. Neste ponto, Moura Daniel (2002, p. 47) corrobora ao descrever:

A ideia de uma integração regional por via municipal viria trazer uma resposta ao processo de globalização, uma vez que as cidades não poderiam permanecer à margem dos blocos de integração, posto que nelas as medidas regionais encontravam maior repercussão.

Percebe-se um reconhecimento, por parte do ente federal, acerca do papel preponderante que os entes subnacionais, em destaque aos municípios, teriam dentro do vetor externo da política externa brasileira para o Mercosul a partir do entendimento da subsidiariedade federativa de muitas políticas integracionistas. O entendimento de que a integração afetava diretamente as cidades, principalmente em zonas fronteiriças, fez parte da mudança de postura institucional do Ministério quanto ao papel destas. Tal reconhecimento é parte de uma estratégia de maior engajamento controlado por parte do Governo federal dos entes subnacionais brasileiros, de forma a articular e instrumentalizar as cidades e estados dentro da ação externa nacional para a integração regional, contemplando os objetivos nacionais. Além disso, as iniciativas subnacionais em âmbito regional configuraram a razão imediata de criação da ARF, como fora descrito por Moura Daniel (2002, p. 46). Ainda assim, como no caso da REMI, percebe-se certa resistência do ente central em plenamente engajar os entes subnacionais no processo decisório da integração regional, o que aponta para a ainda prevalência da tendência de manutenção da centralidade burocrática pelo Ministério.

Além da REMI e do Foro dos Governadores, que foram estruturados no âmbito da dinâmica decisória do Mercosul, outro grupo organizado por entes subnacionais vinha ganhando relevo dentro das dinâmicas do grupo de forma autônoma, a Rede de Mercocidades. Fundada em 1995 pelas prefeituras das cidades dos países membros, a Rede foi criada enquanto grupo autônomo de cooperação transfronteiriça descentralizada para temas de políticas públicas. Sobre esta iniciativa, destacou Moura Daniel (2002, p. 48):

O governo federal vem acompanhando e procurando estimular sua evolução [*da Rede de Mercocidades*] porque os resultados tendem a ser muito promissores. As iniciativas mais importantes são aquelas que partem das comunidades e governos locais. Essas iniciativas têm sido vistas pelo Itamaraty e por nossa Assessoria como muito importantes e tendem a trazer resultados positivos para o Mercosul.

O que se percebe dos apontamentos de Moura Daniel (2002) é um papel de acompanhamento do Governo Federal como um todo acerca das organizações subnacionais dentro e paralelas à estrutura do Mercosul, como é o caso da Rede de Mercocidades. O entendimento destas iniciativas enquanto propícias à integração regional faz parte de um processo de adaptação institucional que o Itamaraty discute internamente desde os seminários organizados em 1993, quando questionava-se a necessidade de estar apto a lidar com outros atores domésticos na esfera internacional. Assim, ainda que de forma tímida, o acompanhamento e observação do Ministério nestas ações mostra-se inserido em uma política

de engajamento subnacional a qual coube à ARF tutelar a ação subnacional dentro do vetor externo da PEB.

Nos três casos analisados, o movimento do Governo Federal mostrou-se o mesmo, um acompanhamento e apoio institucional, de forma reativa e pontual. Nas ocasiões, a iniciativa partiu entes subnacionais, que se mostravam insatisfeitos com a sub-representação no processo de integração regional do Mercosul (JUNQUEIRA; MARIANO, 2017; RIBEIRO; RIBEIRO, 2017; GOMES, 2014), e passaram a se organizar como grupo de interesse e pressão sobre a estrutura supranacional e seus países membros. O ente central brasileiro, reconhecendo a importância das cidades e estados como instrumentos de efetivação das políticas e iniciativas do Mercosul, e, sem obstaculizar, prestou tímido apoio institucional aos dois movimentos de cidades e estados. Ainda assim, os casos analisados ilustram as possibilidades de articulação e potencial contributivo de estados e cidades na identificação de novas áreas de cooperação e obstáculos integracionistas. Conforme aponta o diplomata Marcelo Ramos Araújo (2019, p. 264), tais iniciativas foram identificadas pelo Ministério como oportunidades de conferir maior legitimidade à ação nacional, a partir do reforço da base de apoio doméstica, em consonância ao entendimento de Lampreia (1995) do federalismo enquanto vetor da diplomacia brasileira.

Uma breve e pontual articulação entre entes subnacionais e o MRE também ocorreu no âmbito das discussões da Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA). Os relatos de Nunes (2005) e Silva (2007) mostram que, apesar de não haver sido criada a instância intergovernamental para discutir os termos da negociação, instância a qual o então governador gaúcho, Olívio Dutra, havia solicitado, o MRE convidou o vice-governador gaúcho como membro da delegação brasileira na Cúpula das Américas (2001). O embaixador Melantonino Neto, em entrevista à revista *Federations* (2001, p. 1-2), descreve o episódio ao exemplificar o papel desempenhado pela política de Diplomacia Federativa de apoio e acompanhamento dos entes subnacionais na arena internacional.

No âmbito da cooperação internacional bilateral e multilateral, o vetor externo da política de Cardoso mostrou-se propício à diversificação de parceiros, ainda que com a prevalência de acordos com países do mundo desenvolvido, como foi apontado por Cervo (2002), Simões (2009) e Vizentini (2005). O vetor Sul-Sul de tal cooperação ganha os primeiros contornos principalmente a partir do segundo mandato presidencial, quando passa a ser visto como forma de contrabalançar o poder e influência das grandes potências desenvolvidas. Órgão responsável pela execução de projetos de cooperação técnica internacional, a Agência Brasileira de Cooperação fora a intermediária de alguns projetos bilaterais com entidades

subnacionais brasileiras, mostrando os primeiros resultados de articulação dos entes subnacionais brasileiros dentro da política da Diplomacia Federativa.

Como explica Vigevani (2006, p. 25), a coexecução de uma entidade subnacional de acordos de cooperação técnica foi uma forma que o Itamaraty encontrou de preservar o princípio constitucional da competência do Estado, sendo a ação subnacional resultante de uma delegação de responsabilidade, como um pressuposto para lidar com a nova complexidade organizacional das relações internacionais do país. Para Machado (2004), a gestão de Cardoso marcou a adoção de um projeto de desenvolvimento para o país, na qual a cooperação técnica internacional teve importante papel de consolidação do Estado logístico. Isso teria ocorrido principalmente pela ABC, que deu os contornos da experiência brasileira. Segundo o autor, através desta modalidade de cooperação o governo Cardoso pôde engajar grupos domésticos em programas governamentais, articulando-os em prol do desenvolvimento de áreas técnicas no país (MACHADO, 2004, p. 58).

Em levantamento de dados acerca dos projetos da ABC de programas de cooperação bilateral e multilateral descentralizados²¹ e da Divisão de Atos Internacionais do Itamaraty, no período 1995-2002, foram identificados somente dois ajustes complementares envolvendo entes subnacionais brasileiros e suas entidades governamentais. Trata-se do “Ajuste complementar ao acordo básico de cooperação técnica entre Brasil-Nicarágua para implementação do projeto ‘programa de modernização do setor dendroenergético da Nicarágua’ (2000), que teve como coexecutor, junto à ABC, a Federação das Associações de Recuperação Florestal do Estado de São Paulo (FARESP), em ação de cooperação técnica que o Brasil serviria à Nicarágua (BRASIL, 2000a). O outro encontrado foi a “Capacitação para guarda-parques nas áreas protegidas de Cabo Verde” (2002), que teve como coexecutora a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais (SEMAD/MG), também em cooperação técnica que Brasil prestaria à Cabo Verde (BRASIL, 2002). Confirma-se, assim, o argumento, apontado por Vigevani (2006), acerca da utilização de ajustes complementares pelo Itamaraty como instrumento de engajamento dos entes subnacionais em projetos de cooperação técnica.

Os dois projetos encontrados abordam temas de cooperação técnica, ligados à internacionalização de políticas públicas de esfera local. Assim, ainda que de forma escassa, o papel dos subnacionais na cooperação internacional prestada pelo Brasil aborda a utilização de sua *expertise* em temas de sua agenda como meio de aproximar o Brasil do eixo Sul-Sul. Tal

²¹ Neste trabalho, entendem-se por programas de cooperação bilateral ou multilateral descentralizados aqueles assinados pelo Estado brasileiro tendo como coexecutor uma entidade pública dos estados ou municípios do país.

esfera será devidamente aprofundada e expandida nos governos subsequentes, porém já aponta para uma aproximação às ideias propostas por Paquin (2004), expostas no capítulo anterior, isto é, da utilização da capacitação técnica de entes subnacionais como meio complementar aos objetivos de inserção internacional do país.

Tem-se assim o entendimento de que a internacionalização de políticas públicas através de programas de cooperação técnica internacional seria instrumentalizada de forma centralizada pelo Itamaraty, que coordenaria a participação subnacional nos aspectos de execução das políticas. Por sua vez, a dimensão subnacional no vetor externo das relações exteriores do país surge a partir da diversificação interna, ou seja, na instrumentalização dos entes subnacionais como meio de promover a execução de parcerias internacionais que garantam o desenvolvimento científico-tecnológico do país. Ao identificar o potencial contributivo destes atores aos objetivos de inserção internacional e aprofundamento das relações bilaterais por intermédio de cooperação técnica, o ente central articulou os entes subnacionais, ainda que de forma pontual, nos objetivos e ações da política externa nacional.

Por fim, no contexto da articulação política do vetor interno da política externa brasileira, a I e a II Conferências sobre Federalismo Cooperativo (realizadas em 2000 e 2002, respectivamente) foram eventos organizados pelo Governo Federal com ampla participação de representantes subnacionais para discussão de aspectos e problemas do federalismo brasileiro, dentre eles a atuação internacional de estados e municípios (FROIO, 2015). Isso é inclusive ressaltado no discurso de abertura da I Conferência proferido pelo Presidente Cardoso, acerca da crescente ascensão de atores domésticos na esfera externa (BRASIL, 2000b, p. 337). Assim, o que se percebe é um primeiro movimento institucional de acompanhamento e articulação subnacional como um meio de inserção internacional. Trata-se de uma inicial e tímida estratégia de diversificação de parceiros domésticos para atuação externa da política externa brasileira, cuja experiência seria aprofundada nas gestões presidenciais seguintes.

A análise dos dados obtidos acerca do engajamento subnacional da política externa brasileira aponta para um papel ainda tímido das estruturas federais na articulação de estados e municípios dentro da inserção internacional brasileira. Mesmo que a Diplomacia Federativa represente um novo padrão institucional de relacionamento federativo no âmbito das relações exteriores, o propósito destas estruturas, como apontado por Miklos (2010, 2011), Banzatto (2015) e Meireles (2016), era servir como mecanismo de acompanhamento sobre a ação externa subnacional, e não de engajamento e articulação no vetor externo da PEB. Além disso, o caráter reativo do Itamaraty quanto aos movimentos subnacionais em nível regional mostrou-se como o padrão de ação institucional, que marcou o apoio e acompanhamento das ações destes

entes, porém com certo distanciamento. Ainda assim, foram identificadas algumas ações de acompanhamento, apoio e mesmo engajamento subnacional nas diretrizes da política externa.

O quadro abaixo apresenta, em síntese, o panorama de resultados de engajamento político da Diplomacia Federativa. Desta forma, permite-se o entendimento global acerca das medidas de acompanhamento, apoio e engajamento subnacional nas diretrizes da política externa do governo Cardoso, analisados à luz base teórica proposta neste trabalho:

Quadro 1 - Síntese das medidas de engajamento político-institucional tomadas no âmbito da diplomacia federativa

Diretriz de Política Externa	Medida de engajamento político tomada no âmbito da Diplomacia Federativa
Integração regional	Apoio e acompanhamento da Reunião de Municípios e Intendências, Foro dos Governadores e Rede Mercocidades. Convite do MRE ao vice-governador do Rio Grande do Sul para participar da Cúpula das Américas (2001) como membro da delegação brasileira
Cooperação Sul-Sul	Coexecução do projeto internacional “Ajuste complementar ao acordo básico de cooperação técnica entre Brasil- Nicarágua para implementação do projeto "programa de modernização do setor dendroenergético da Nicarágua" (2000). Coexecução do projeto internacional “Capacitação para guarda-parques nas áreas protegidas de Cabo Verde” (2002)

Fonte: Adaptado de Agência Brasileira de Cooperação (2020) e o Brasil (2000, 2002).

Logo, o que se percebe é uma vontade do ente federal, ainda que tímida, de discutir as mazelas do federalismo brasileiro, e, no caso das relações exteriores, de propor um novo modelo de relacionamento. Na literatura analisada, Saraiva (2004), Rodrigues (2008), Banzatto (2015) e Salomón (2011a) ressaltam que a Diplomacia Federativa se mostrou ineficaz quanto ao seu objetivo de articular os estados e municípios brasileiros. Esta última autora aponta que os primeiros passos de reconhecimento da ação externa subnacional trouxeram uma dimensão normal da política externa brasileira dos anos 1990, sendo que a Diplomacia Federativa não haveria ultrapassado o âmbito da retórica nas relações federativas brasileiras (SALOMÓN, 2011a, p. 290).

Em contraponto a tais posições, Farias (2000, p. 110-112) destaca que a ARF serviu de forma produtiva para auxílio aos subnacionais em assuntos diplomáticos e orientar representantes de países estrangeiros que quisessem estreitar laços com determinados estados brasileiros. Adicionalmente, o embaixador Melantonino Neto relata que a Diplomacia Federativa se baseia na cooperação, porém admitindo que os entes subnacionais não podem

atuar de forma independente em suas ações internacionais (2001, p. 2). Segundo o Embaixador, tal política seria permeada pelo binômio participação-cooperação: “[...] nós dizemos que é mais uma questão de participação e cooperação, de informação entre as ordens da federação, do que de controle” (MELANTONINO NETO, 2001, p. 2, tradução nossa).²²

Ademais, o papel de apoio dos escritórios é destacado pela embaixadora Puglia (2020), ao apontar, dentre suas principais funções, a atuação direta com os consulados locais; a orientação nas viagens internacionais de autoridades locais; as consultas e contatos diretos com entes da sociedade civil organizada e da academia; a representação do MRE em eventos regionais; e, o acompanhamento das atividades internacionais da Assembleia Legislativa do estado. Neste acompanhamento, Meirelles (2016, p. 53-54) destaca o papel das estruturas de relacionamento federativo do MRE ao oferecer cursos de formação técnica às burocracias regionais e locais para operacionalizarem suas iniciativas externas.

Considerando que a própria estratégia de autonomia pela diversificação no vetor externo da PEB estava em estágios iniciais, a utilização deste modelo no vetor interno também correspondeu a um ensaio que seria consolidado na gestão seguinte. No que Bueno aponta (2010, p. 186), a “modernização conservadora” promovida pelo Itamaraty no campo das relações federativas mostrou-se como importante proposta de renovação no modelo de inserção internacional do país, porém ainda dentro de uma lógica decisória tutelar e com ações externas articuladas de poucos resultados. O que se percebe é uma ação também direcionada ao apoio da paradiplomacia, não somente ao engajamento direto na política externa, conforme foi destacado por Farias (2000). Neste ponto, o resultado da Diplomacia Federativa mostra-se relevante pela inovação institucional e legitimidade política que deu à paradiplomacia estadual e municipal, que ocorrem sob contestação de constitucionalidade e legalidade de suas ações (BRANCO, 2008; COSTA, 2013; BESSA MAIA, 2012)²³.

3.6 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Este capítulo ajudou a responder à problemática central da pesquisa na medida em que desenvolveu o relato político-institucional da Diplomacia Federativa, que foi a política na qual

²² “[...] we say that it’s more a matter of participation and cooperation, of information among the orders of the federation, than control” (MELANTONINO NETO, 2001, p. 2).

²³ Apesar de não ter ocorrido nenhum grande choque político na prática da paradiplomacia durante o período Cardoso, o debate jurídico acerca de sua constitucionalidade persistiu, como avaliam Vigevani e Prado (2010). Os trabalhos de Branco (2008), Costa (2013), Bessa Maia (2012), Banzatto (2015), Nunes (2005), Fonseca (2013), trazem importantes argumentos acerca da constitucionalidade desta prática, que ocorre desde que insere no âmbito das competências atribuídas aos estados e municípios.

o Estado brasileiro buscou um novo padrão de relacionamento com entes subnacionais para as relações exteriores e para a política externa. Ao contrário dos períodos anteriores, em que tal relação fora marcada por certo estranhamento institucional, a política do governo Cardoso mostrou-se disposta a inaugurar um diálogo construtivo em âmbito federativo, a partir do reconhecimento do potencial contributivo deste fenômeno. Assim, tendo em vista que no meio externo a diplomacia da integração/participativa buscou romper com o modelo de distanciamento das pautas internacionais, e veio posteriormente a promover as primeiras formas de diversificação de parceiros, a diplomacia pública e capilar do vetor interno de Cardoso respondeu à necessidade de reavaliar a relação da política externa com as instituições democráticas. Com isso, propôs-se a Diplomacia Federativa enquanto instrumento de articulação e tutela dos entes subnacionais no cenário internacional.

Destaca-se o papel que a mudança paradigmática na política externa dos anos 1990, em transição da autonomia pelo distanciamento à participação, teve sobre a criação da Diplomacia Federativa. Houve alteração nas preferências políticas da política externa brasileira a partir da ênfase na integração regional e participação internacional. O paradigma da autonomia pelo distanciamento externo era também um distanciamento das mudanças das relações internacionais no território brasileiro. Havia uma visão negativa do “desafio subnacional” sobre a PEB, e a ausência de canais de diálogo federativo para esta temática reforçava tal padrão, consubstanciado no aviso circular da Casa Civil relatado por Nunes (2005). A visão que prevalecia da Chancelaria, e do Estado brasileiro como um todo, perante a paradiplomacia, era de risco à política externa nacional.

Assim, o paradigma da participação é acompanhado por novas preferências de políticas domésticas e externas para readequar o país às mudanças nos dois ambientes. Para adaptar o Ministério às mudanças no campo doméstico, o seminário do Itamaraty, realizado em 1993, foi um dos marcos iniciais dessa rediscussão sobre seu papel. Admitindo o monopólio declinante do Estado nacional e a descentralização da política brasileira como um todo, são pela primeira vez propostas as noções de diplomacia pública e da necessidade de canais de participação política dos novos atores domésticos com agendas externas (BRASIL, 1993). As novas preferências domésticas do período eram marcadas pela inserção de atores domésticos enquanto ativos da diplomacia nacional, dando uma nova base de ação e legitimidade interna. No caso subnacional, o receio da fragmentação da voz externa deveria, portanto, ser remediado através de novas fórmulas institucionais.

A construção da dimensão subnacional da PEB na Diplomacia Federativa era pautada pelo apoio, suporte e monitoramento das ações externas dos estados e municípios. As duas

principais contribuições desta política às diretrizes da PEB do período deram-se no âmbito da integração regional, através de inserção de novos níveis de interação entre os países do Mercosul – e uma das motivações diretas de criação da ARF (MOURA DANIEL, 2002), que era pauta de destaque no paradigma da participação - e no âmbito da cooperação Sul-Sul, através dos projetos de cooperação técnica prestado pela ABC em coexecução com entidades subnacionais. Dessa forma, a Diplomacia Federativa fez um elo entre a diplomacia da integração e a diplomacia pública para os entes subnacionais, na medida em que as preferências políticas desse paradigma passam pautar a ação externa subnacional como um instrumento para inserção do país, em destaque à agenda de integração do Mercosul. Tem-se, assim, a visão do federalismo enquanto vetor da diplomacia, como destacou o Chanceler Lampreia (1995).

A autonomia pela diversificação, que teve seus primeiros movimentos no segundo governo de Cardoso, pouco reflete na política de Diplomacia Federativa. Tal paradigma tem como pressuposto a diversificação de parceiros e opções estratégicas enquanto meio de autonomia no sistema. No vetor interno, tal diversificação, conforme proposto na hipótese geral do trabalho, se refletiria pela articulação e amplo engajamento subnacional nas diretrizes da política externa nacional. Neste ponto, os dois projetos de cooperação técnica convergem com o período de nascimento deste paradigma na política externa de Cardoso. Nestes, a ABC mobiliza atores subnacionais como coexecutores no eixo Sul-Sul, que era parte da proposta de diversificação de parcerias no segundo mandato de Cardoso. A proposta das parcerias Sul-Sul era convergente com a necessidade de aumentar a margem de manobra do país no sistema, e via-se uma primeira mobilização subnacional nestes objetivos, o que seria maturado nos anos seguintes sob o governo Lula da Silva.

Ainda assim, percebe-se um escasso engajamento subnacional na PEB. Isso pois a Diplomacia Federativa foi criada como uma política de acompanhamento e apoio institucional, e não propriamente de engajamento e mobilização. O embaixador Melantonino Neto (2001) resume-a no binômio participação-cooperação, ou seja, apoiar entes subnacionais em suas ações externas, e cooperar com estes em agendas em comum, em destaque às agendas de integração regional e de cooperação técnica internacional. Além disso, a própria estrutura institucional desta política demonstra uma capilaridade que alcança as regiões do país no intuito de apoiar e monitorar iniciativas subnacionais, e uma Assessoria voltada ao acompanhamento das atividades.

Portanto, perante o debate das relações entre o ente central e os entes subnacionais no âmbito das relações exteriores, a Diplomacia Federativa é o resultado de duas lógicas concomitantes e não excludentes entre si. A entrevista do embaixador Melantonino Neto

(2001), da embaixadora Eliane Puglia (2020), e o relato do diplomata Moura Daniel (2002) apontam para uma política que deriva da dinâmica burocrática e capilaridade do Ministério, relegando alguns níveis de porosidade institucional no Itamaraty para o acesso de atores domésticos, ainda que de forma limitada. Estabelece-se, assim, um novo padrão às relações entre o ente central brasileiros e os entes subnacionais, não mais pautada pelo distanciamento que marcou o início da década de 1990, mas por uma crescente colaboração, algo que seria consolidado na política seguinte.

Igualmente, à luz da hipótese proposta neste trabalho, a Diplomacia Federativa nasce sob o paradigma da participação, e tem seus principais resultados associados à integração regional, uma das preferências e direcionamentos do vetor externo de Cardoso. O paradigma da diversificação, que tem seus primeiros movimentos no segundo mandato, reflete de forma escassa na Diplomacia Federativa a partir dos projetos de cooperação técnica promovidos pela ABC em coexecução com órgãos estaduais. Ademais, a política de engajamento de baixo perfil marcou tal período, o que aponta um paradigma da diversificação ainda em estágios iniciais, conforme propôs a hipótese específica para tal política. A “dança dos paradigmas”, como Amado Cervo (2003) descreve tal período, é o que torna a Diplomacia Federativa um elo entre os dois modelos de inserção internacional. Reconhecendo os diversos níveis do relacionamento internacional brasileiro, o federalismo passa a ser visto enquanto vetor, porém uma ampla diversificação e engajamento subnacional nas diretrizes da PEB não fora observada. No binômio de participação-cooperação, tal política encaixa-se majoritariamente no paradigma da participação, na medida em que buscava dar suporte à ação externa de estados e municípios, construindo uma dimensão subnacional ainda restrita à integração regional e à cooperação técnica.

4 A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL FEDERATIVA E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DOS GOVERNOS LULA DA SILVA E ROUSSEFF

O período de 2003 a 2016 marcou a consolidação de uma prática de política externa já ensaiada no segundo mandato de Cardoso, porém com poucos resultados expressivos no plano externo (VIZENTINI, 2005; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; ALMEIDA, 2003). Enquanto no governo deste último o vetor externo da política voltou-se majoritariamente ao paradigma da autonomia pela participação, o reflexo no vetor interno seria marcado pelo baixo engajamento subnacional no ambiente internacional, apesar das inovações institucionais. Estas últimas serão essenciais enquanto experiência político-institucional para o novo governo que se inicia em 2003, de forma que a dimensão subnacional marca um novo modelo de relacionamento entre o ente central e os entes subnacionais brasileiros, construído a partir da emergência do paradigma da autonomia pela diversificação.

A experiência deste novo modelo de relacionamento, centrada na política de Cooperação Internacional Federativa, é relatada neste trabalho em dois capítulos. Isso deve-se a dois fatores principais: a extensão do período de sua vigência, de 2003-2016; e à necessidade de analisá-la perante a perspectiva institucional e de construção de agenda de internacionalização federativa num primeiro momento, e à dimensão de engajamento subnacional na PEB, em um segundo momento. Para uma análise e estudo mais minucioso sobre a literatura de base e o referencial teórico analisado, a CIF é então relatada neste capítulo e no seguinte. Assim, a partir dos objetivos específicos deste trabalho de analisar como a dimensão subnacional foi construída política e institucionalmente, busca-se testar a hipótese de que a diversificação que pautou o vetor externo seria acompanhada por uma diversificação de parceiros domésticos como meio de uma inserção internacional integrada, o que neste capítulo ocorre a partir da dimensão institucional da CIF.

A estrutura do presente capítulo segue o modelo do anterior, dividindo-se em dois momentos centrais. Na primeira parte é realizada uma revisão bibliográfica, a fim de determinar as diretrizes da política externa que vigoraram no período temporal dos governos de Lula da Silva e Rousseff (2003-2016¹). Tendo como referência de análise o trabalho de Vigevani e Cepaluni (2007), ambos os governos são analisados conjuntamente, com a devida diferenciação

¹ Especificamente, o período analisado neste capítulo e no seguinte cobre do dia 1º de janeiro de 2003, data da posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, até o dia 12 de maio de 2016, data em que o Senado Federal votou pela admissibilidade do processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff, resultando em seu afastamento do cargo por 180 dias, até a votação final no plenário desta casa legislativa.

qualitativa, por estarem no mesmo paradigma da busca pela autonomia pela diversificação. Em um segundo momento, passa-se a estudar como a consolidação de tal paradigma no vetor externo levaria à construção de um novo modelo de relacionamento com atores domésticos a partir da noção institucional, ou seja, da construção de um novo aparato de relações federativas no vetor interno da política externa. Tal análise ocorre através do levantamento de dados governamentais, pronunciamentos de autoridades responsáveis e entrevistas com profissionais envolvidos na prática desta política.

4.1 O VETOR EXTERNO DA POLÍTICA EXTERNA DE LULA DA SILVA E ROUSSEFF

Em consolidação ao modelo paradigmático ensaiado no governo anterior, a política externa do governo Lula incorpora os desafios de transição sistêmica e a busca pela diversificação nas parcerias bilaterais a partir de uma retórica e prática diplomática voltada à promoção do desenvolvimento nacional. Para Oliveira (2014, p. 3), o contexto sistêmico marcado pelo unilateralismo norte-americano e um ciclo ascendente de preços de *commodities* foram fatores externos favoráveis a um novo padrão de inserção internacional, que permitiu a defesa dos interesses brasileiros de forma mais assertiva. No âmbito doméstico, a presença de um novo líder de visão partidária diferente do anterior, com consequentes mudanças no comando do Itamaraty, e o contexto socioeconômico estável do país constituíram-se enquanto *inputs* favoráveis às mudanças de política externa. A necessidade de variar as opções político-econômicas na inserção internacional pressupunham a superação do paradigma de participação no sistema pelo reconhecimento da transição a um modelo de multipolaridade. Samuel Guimarães (2005) ressalta, também, a necessidade de readaptar a política externa brasileira aos contextos de transição sistêmica e ênfase no multilateralismo.

Assim, a necessidade de articular interesses nos organismos multilaterais, além de buscar maior espaço de manobra para os países do Sul global passam a ser levantados de forma enfática através de uma diplomacia que combinava, de forma não excludente, estratégias e parcerias com países do Norte e Sul. Tais perspectivas são resumidas no próprio discurso de posse do presidente Lula da Silva:

No meu governo, a ação diplomática do Brasil estará orientada por uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, um *instrumento do desenvolvimento nacional*. Por meio do comércio exterior, da capacitação de tecnologias avançadas, e da busca de investimentos produtivos, o relacionamento externo do Brasil deverá contribuir para

a melhoria das condições de vida da mulher e do homem brasileiros, elevando os níveis de renda e gerando empregos dignos (BRASIL, 2003a, p. 17-18, grifo nosso).

Tal discurso marcaria a base retórica da política externa do governo Lula da Silva, na qual, segundo Oliveira (2014, p. 4), a ênfase na PEB enquanto um instrumento de desenvolvimento nacional e a priorização da América do Sul enquanto um dos direcionamentos políticos da diplomacia brasileira seriam destaques nos dois mandatos. A busca mais assertiva dos objetivos de política externa teria como consequência, na visão de Almeida (2003, p. 99-101), um imediato aumento de diálogo do MRE com atores domésticos no plano operacional da PEB, trazendo uma saudável inovação para as instituições através da "renovação pela continuidade". Tal aumento de contatos seria consequência direta das novas linhas de ação do governo Lula da Silva, que pautam maior articulação da base doméstica para angariar os objetivos externos em nível regional e global, de forma a prover uma "nova legitimidade no plano societal interno, ao implementar-se a nova diretriz de colocar, de maneira mais afirmada, a política externa a serviço de um projeto nacional de desenvolvimento econômico e social" (ALMEIDA, 2003, p. 100).

Não obstante, o aceleramento da internacionalização da economia brasileira, principalmente a partir do segundo mandato do presidente, leva a política externa a ter como um dos objetivos articular e fortalecer atores domésticos – principalmente atores econômicos – para competir em escala global, com apoio logístico do Estado e financeiro de instituições nacionais (CERVO; BUENO, 2010). Segundo Cervo (2003), a política externa do período Lula marcaria a consolidação do paradigma logístico². Tal pensamento visa a superação de assimetrias entre as nações, elevando o patamar nacional ao dos países desenvolvidos (CERVO, 2003, p. 21). Quanto à interação com atores domésticos, destaca-se a realização de interesses de grupos diversificados no âmbito da política externa, desde atores econômicos a sociais e governamentais, no que chama de "reforço do núcleo duro nacional" (CERVO, 2003, p. 22), que ocorre pelo repasse de responsabilidades do Estado empresário à sociedade³.

² Segundo Amado Cervo (2003), derivado do fracasso do modelo neoliberal de crítica à globalização assimétrica pelos latino-americanos e à sobrevivência do pensamento crítico no Itamaraty - na figura de Rubens Ricupero, Celso Amorim e Samuel Guimarães - e à chamada Escola de Brasília por Bernal-Meza. Tal pensamento associa o elemento externo, o liberalismo, ao interno, o desenvolvimentismo, de forma a prezar pela recuperação da autonomia decisória do país e inserção no mundo interdependente de forma autônoma (CERVO, 2003, p. 19-21).

³ Cabe apontar que tal paradigma é associado à teoria realista das relações internacionais e à economia política internacional, pautado pela busca a construção de meios de poder e sua instrumentalização para vantagens comparativas (CERVO, 2003, p. 22). Sua menção neste trabalho ocorre para fins complementares ao argumento central, acerca da articulação federativa para política externa.

Ainda assim, no entendimento de Vigevani e Cepaluni (2007, p. 275), não houve ruptura significativa com os paradigmas históricos da política externa brasileira na transição para o governo Lula, e muitas das diretrizes externas adotadas por este último foram desdobramentos e reforços de medidas já tomadas na gestão de Cardoso. Houve, entretanto, uma significativa mudança nas ênfases das opções da política externa brasileira, de forma que os autores consideram ambas as gestões presidenciais como distintas tradições diplomáticas brasileiras pelas suas ações, preferências, crenças e resultados na política externa (VIGEUVANI; CEPALUNI, 2007). Consolida-se no governo Lula um modelo paradigmático pautado pelas seguintes diretrizes:

As mudanças percebidas na política externa do governo Lula da Silva tiveram algumas diretrizes: (1a) contribuir para a busca de maior equilíbrio internacional, procurando atenuar o unilateralismo; (2a) fortalecer relações bilaterais e multilaterais de forma a aumentar o peso do país nas negociações políticas e econômicas internacionais; (3a) adensar relações diplomáticas no sentido de aproveitar as possibilidades de maior intercâmbio econômico, financeiro, tecnológico, cultural etc.; e (4a) evitar acordos que possam comprometer a longo prazo o desenvolvimento (VIGEUVANI; CEPALUNI, 2007, p. 291).

O que se percebe pelos aspectos levantados por Vigevani e Cepaluni (2007) é um paradigma de autonomia internacional marcado não pelo negacionismo ou isolacionismo de grandes potências, mas pela diversificação de opções de parcerias estratégicas como meio de garantia da consecução de objetivos nacionais, no caso, de objetivos aliados a propostas de desenvolvimento nacional. Igualmente, a opção política de utilizar a diplomacia para alcançar os objetivos internos e externos do país ocorreria através da diplomacia presidencial e da ampla participação regional e global, levando às estratégias e recursos do multilateralismo e às parcerias horizontais e verticais, na combinação de alianças de geometria variável (RINALDI, 2015, p. 80).

Uma das principais dimensões do eixo Sul-Sul seria priorizada no governo Lula através da criação de coalizões e alianças de geometria variável, instrumentalizados como meio de inserção internacional adequado às demandas dos novos grupos hegemônicos no país (OLIVEIRA, 2014). André Silva (2015) analisa os grupos BASIC, G-20 comercial, G-4 das Nações Unidas, G-20 financeiro, Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) e BRICS como parte desta estratégia. Cada grupo, ao representar uma pauta da agenda externa brasileira para foros multilaterais, objetivou-se como instrumento de articulação dos interesses multilaterais brasileiros, ao passo em que fortalecia vínculos bilaterais. Para Silva (2015), tratava-se de ressaltar a multidimensionalidade de um modelo matricial marcado pela flexibilidade e combinação de estratégias. Na mesma seara, Pinheiro, Hirst e Lima (2010, p.

30) apontam para a emergência de uma política de multilateralismo *ad hoc* através das coalizões de geometria variável. A reinterpretação do multilateralismo na PEB ganha conotação de busca por equilíbrio decisório com os países em desenvolvimento, em prol de um redesenho da balança global de poder, no que Cervo e Bueno (2010) apontam no conceito de multilateralismo da reciprocidade.

Outra dimensão de semelhante importância na agenda externa no país, o meio regional sul-americano teve forte aspecto político e adquire dinâmica própria, indo além do aprofundamento das relações de comércio, simbolizado pela criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), em 2004, rebatizada, em 2008, de União Sul-Americana de Nações (Unasul). Por meio dessa iniciativa, o Brasil lograva aprofundar a coordenação política entre os países do subcontinente e introduzia novos temas e prioridades no processo de integração, com projetos de infraestrutura, desenvolvimento e segurança, de forma a manter, segundo Rinaldi (2015, p. 92-93), afastada a influência das grandes potências. No Mercosul, a paralisação do processo de integração, além das problemáticas que atingiram a economia argentina, envolveu um problema de ausência de consenso por parte de grupos dominantes nos países membros acerca da cessão de direitos e poderes comerciais e econômicos para estrutura supranacional regional (VIGEVANI; RAMAZINI, 2014).

No plano bilateral, o eixo Sul-Sul da política externa seria marcado pela retomada do estreitamento dos laços com países africanos, nos quais Almeida (2004, p. 171) destaca a parceria com países lusófonos para temas de cooperação técnica internacional e estreitamento político-econômico, além de parcerias com países da África Subsaariana, apontado pela criação da Cúpula América do Sul-África (ASA)⁴. As relações com países árabes também foi parte da estratégia de diversificação de parceiros e ampliação da pauta exportadora, tendo como ponto máximo a criação da Cúpula América do Sul - Países Árabes (ASPA). Igualmente, o vetor bilateral das relações com Índia, Rússia, e, em maior medida, China, ganha maior espaço no campo comercial e na cooperação técnica. Quanto aos países do Norte, o vetor externo da política de Lula da Silva prezou pela manutenção de boas relações através da afirmação concreta da defesa dos interesses nacionais, em busca de igualdade no relacionamento com os países desenvolvidos (RINALDI, 2015, p. 110; SPEKTOR, 2014, p. 19). Destaque ao renovado interesse da França no Brasil, e às relações com os EUA, marcadas pela dualidade da disputa

⁴ A expansão das relações diplomáticas, políticas e econômicas com o continente africano refletiram, no entendimento de Pinheiro, Hirst e Lima (2010), a iniciativa de internacionalização econômica, projeção da cooperação internacional brasileira e um interesse estratégico de longo prazo de reformulação da estrutura decisória das Nações Unidas a partir de uma coalizão de países do Sul global.

estratégica regional, o discurso reformista da diplomacia brasileira, e à continuada parceria econômico-comercial (CERVO; BUENO, 2010, p. 557-560).

Assim, a instrumentalização deste vetor externo no paradigma da diversificação ocorria pela partilha da formulação da política externa entre o Itamaraty e a Presidência da República, na qual as assessorias e subchefias desta última proveriam novos contornos à diplomacia presidencial. Tal modalidade de diplomacia, com Lula da Silva, já havia sido analisada por Carson e Power (2006) como parte da superação do monopólio decisório e de execução da política externa pelo Itamaraty, e como incentivadora da pluralização de atores domésticos atuantes na política externa nacional. A desconcentração desta competência de seu órgão burocrático é inerente a um novo paradigma, que pressupõe a instrumentalização da política externa em prol do desenvolvimento nacional. Logo, a nova complexidade no processo decisório, segundo Cervo e Lessa (2014), é fortemente demonstrada pelo ativismo presidencial na articulação do país externamente, principalmente através das viagens internacionais.

No caso do governo de Rousseff⁵, malgrado a baixa produção acadêmica dedicada à análise da política externa de seus dois mandatos, o consenso encontrado na literatura aponta para a baixa quantidade de mudanças estruturais no vetor externo de Lula para Rousseff, visto que os nomes ocupantes dos principais cargos de política externa pertencem em sua maioria a um mesmo círculo político (CERVO; LESSA, 2014; CORNETET, 2014; SARAIVA, 2014; SOUZA; SANTOS, 2014; SILVA, 2018). O que se percebe é um ajustamento dos objetivos e ações de política externa a um contexto sistêmico menos receptivo às iniciativas diplomáticas que marcaram o governo Lula da Silva, principalmente com o advento da crise financeira de 2008, assim como por um ambiente doméstico mais socialmente polarizado e economicamente instável, desprovendo da base de apoio que marcara a gestão anterior.

As prioridades do governo Rousseff mostraram-se como continuidade do governo Lula, com uma ênfase em foros multilaterais, ainda que com uma conjuntura menos propícia a seu exercício após a crise de 2008 (SILVA, 2018, p. 6). Há uma continuidade no paradigma da autonomia pela diversificação no vetor externo, com interesses diversificados e participação em eixos não tradicionais da PEB, e as alterações de ajustes na política externa foram realizadas pela mudança de mandatário e os impactos das alterações no cenário internacional (SOUSA, 2013, p. 177-178), resultando em pequenos ajustes, de mudança sutil nos programas, sem

⁵ Cabe ressaltar que o governo Rousseff (2011-2016) não fora incorporado no paradigma de Vigevani e Cepaluni (2007) visto que sua contribuição é do ano de 2007. Entretanto, as evidências bibliográficas encontradas apontaram para uma majoritária continuidade da vigência do paradigma da diversificação nos mandatos da presidente Rousseff, ainda que em menor intensidade e dinamismo.

redefinições de objetivos ou de problemas. Por sua vez, Souza e Santos (2014), ao analisar as linhas orientação da PEB de Rousseff a partir de pronunciamentos oficiais nas reuniões ordinárias da Assembleia Geral das Nações Unidas, apontam para continuidade significativa das diretrizes do governo Lula quanto à agenda econômica e social, em dependência de trajetória nesses temas, porém com temas autônomos na PEB como gênero, segurança internacional e as relações com os EUA.

No período, a inserção internacional brasileira seria articulada através do aprofundamento da integração sul-americana, com ênfase no Mercosul e fortalecimento da Unasul e laços com países caribenhos, além da opção nos BRICS enquanto plataforma adequada às pretensões multilaterais do país. Este último grupo tornou-se importante veículo da atuação diplomática de Rousseff, com tom crítico às assimetrias institucionais do sistema internacional. Teve como momentos-chave a criação do Novo Banco de Desenvolvimento (2014) e do Arranjo Contingentes de Reservas (2015). Em contraste, a aliança traçada pelo IBAS enfrentou desafios de continuidade pela ausência de cúpulas presidenciais desde 2011, porém manteve os encontros ministeriais e setoriais (SILVA, 2018, p. 8-9).

Dentre outros temas, na pauta ambiental, manteve a defesa dos interesses do Sul global e da coalizão BASIC com reuniões ministeriais. Na cooperação Sul-Sul, manteve a articulação em diversas dimensões, porém com diminuição na intensidade das relações com África e Oriente Médio (SILVA, 2018, p. 9). Cervo e Lessa (2014)⁶ avaliam que há continuidade imutável da PEB de Rousseff no impulso universalista nas iniciativas externas, além do o aumento dos contatos bilaterais com a China em três eixos - político, empresarial e científico-tecnológico -, o que correspondeu à posição chinesa de maior parceiro comercial do Brasil desde 2012 (CERVO; LESSA, 2014). No caso das relações com a Argentina, a permanência de boas relações políticas não foi acompanhada da esfera comercial-empresarial de contatos bilaterais, assim como nas relações com os EUA, estas que sofreram inflexão política após os escândalos de espionagem americana em 2013 (CERVO; LESSA, 2014).

Portanto, o que se percebe nos treze anos de governos de Lula da Silva e Rousseff é a consolidação de um paradigma que fora ensaiado por Cardoso. A autonomia pela diversificação

⁶ Cabe apontar que o texto de Cervo e Lessa (2014) indica uma mudança de teor substancial entre a política externa do governo Lula da Silva e Rousseff. Para os autores, fatores internacionais e domésticos menos favoráveis, além de um menor ativismo pessoal da presidente, teriam ocasionado em uma queda na intensidade diplomática da PEB no período. Entretanto, o presente trabalho adota o entendimento de Silva (2016) e Cornetet (2014), acerca de que as mudanças entre os governos Lula da Silva e Rousseff, para a política externa, foram caracterizadas por mudanças de ajustes e maiores limitações nos ambientes internacional e doméstico. Prevalece, no governo Rousseff, o paradigma da participação enquanto modelo central de inserção internacional, ainda que com menor intensidade.

manifestou-se como necessidade do país de posicionar-se perante um ambiente internacional cambiante, e o vetor externo desta política teve como principais linhas diretrizes, de acordo com a literatura analisada, as relações Sul-Sul, tanto pela via bilateral, trilateral e multilateral, estas duas últimas através da formação de coalizões de geometria variável como parte da expressão de pautas da agenda externa brasileira; a integração regional, tendo como núcleo duro o Mercosul, apoiado por iniciativas subcontinentais como a Unasul, e os laços com países caribenhos; a manutenção de produtivas relações com países desenvolvidos, porém com posicionamento de maior assertividade; e um posicionamento diplomático ativo no ambiente internacional como um todo, tanto em negociações internacionais quanto no debate acerca da reforma de organismos internacionais.

Ao analisar brevemente ambos os governos sob o modelo de Hermann (1990), percebe-se que há uma mudança de objetivos e programas entre o paradigma preponderante no governo Cardoso e o que foi instaurado por Lula da Silva. A utilização da diplomacia presidencial continuou como instrumento relevante para o ativismo externo do país. No que apontam Vigevani e Cepaluni (2007, p. 282), as modificações da política externa exigem a presença concomitante de diferentes níveis de mudança, de forma que grande parte das alterações nos governos Cardoso e Lula foram mudanças de ajustes ou programa, preservando as metas da política externa. A continuidade política, porém, com certa contenção e ajustes, mostra-se como prevalente no governo Rousseff, em manutenção das diretrizes de política externa do período, ou seja, da cooperação Sul-Sul, integração regional e diversificação de parceiros externos. A partir do modelo de Hermann (1990), Cornetet (2014) analisa que houve um ajuste negativo, na forma de uma contenção na continuidade⁷. Silva e Pérez (2019) chegam à similar conclusão, apontando pela continuidade política do modelo paradigmático de Lula da Silva, porém com um ambiente doméstico e internacional menos receptivos à tal modelo, e que ofereceriam maior resistência à uma política externa de modelo diversificado (2019, p. 175-178).

Desta forma, no que aponta Silva (2015), a política externa brasileira que é construída a partir do governo Lula da Silva é pautada pela multidimensionalidade, pois opera em diferentes agendas, níveis, atores e parceiros que são articulados na estratégia de relações bilaterais e multilaterais. Em diálogo com o paradigma da autonomia pela diversificação, tal multidimensionalidade era expressa por intermédio da diversificação enquanto meio de se

⁷ Dentre os fatores que constituíram a base de retração da política externa de Dilma, Cornetet (2014) destaca o esgotamento do ativismo diplomático; crise nas negociações; dificuldades econômicas de manter a cooperação Sul-Sul; fragilização do presidencialismo de coalizão e, conseqüentemente, do Estado Logístico; reflexos da primavera árabe, que alterou e bloqueou iniciativas de países médios na região; fragilização da integração sul-americana; baixa no preço do petróleo.

adaptar a um sistema internacional em transição da unipolaridade para multipolaridade, e requeria um modelo de inserção internacional coerente com tais transformações e com a interdependência sistêmica crescente. No vetor interno, a articulação de atores domésticos era pressuposta de uma política externa à serviço do desenvolvimento nacional, e a diplomacia presidencial foi parte essencial na descentralização desta competência do Itamaraty para fortalecer o diálogo com agentes internos do país. Dentre eles, os entes subnacionais eram atores ainda tratados sob a perspectiva do monitoramento e apoio distante por parte do Governo Federal, e as iniciativas vigentes pouco havia integrado no vetor externo.

4.2 O VETOR INTERNO DA POLÍTICA EXTERNA DE LULA DA SILVA E ROUSSEFF

A partir da identificação das diretrizes e linhas gerais da política externa que nortearam os mandatos de Lula da Silva e Rousseff, percebe-se que o vetor externo de tal política se insere no paradigma da autonomia pela diversificação. Como observou Almeida (2003), o novo modelo de inserção internacional proposto pelo presidente implicava necessariamente em um novo relacionamento a ser estabelecido pelos agentes decisórios e executores da política externa e os agentes domésticos. Estes últimos seriam agora parte do movimento de ação internacional do país a partir da articulação da base doméstica de apoio. Neste ponto, Saraiva (2004) indica que a ascensão do Estado logístico, conceito cunhado por Amado Cervo (2003), no Brasil, também incitou transformações mais significativas quanto ao relacionamento com atores internos e o MRE⁸. Cabe apontar que a mobilização de atores domésticos não foi restrita aos estados e municípios, e o vetor interno desta política contemplou também agentes econômicos e societários, assim como outros órgãos governamentais, porém, neste trabalho, o estudo do vetor interno é voltado aos entes subnacionais.

Buscando distanciar-se do modelo anterior, o governo Lula da Silva consolidou a mudança de paradigma na atuação internacional do país, e a mudança de escolhas políticas e prioridades de ação refletiram diretamente na construção de uma nova política de relações federativas no âmbito externo. A política externa, pautada pelos imperativos do desenvolvimento e a diversificação de parceiros e opções estratégicas, implicava na atuação

⁸ Trata-se do entendimento do Estado Logístico como aquele “que fortalece o núcleo nacional, transferindo à sociedade responsabilidades empreendedoras e *ajudando-a a operar no exterior*, para equilibrar os benefícios da interdependência mediante um tipo de inserção madura no mundo globalizado.” (CERVO; BUENO, 2011 p. 489, grifo nosso).

externa em múltiplos níveis e plataformas diplomáticas. Consequentemente, essa nova forma de posicionar-se no sistema internacional pressupunha uma nova relação com os atores domésticos, que agora eram parte da estratégia de inserção do país em prol do desenvolvimento nacional. Assim, um novo arcabouço institucional é criado para lidar com a pauta federativa, no qual a diplomacia exercida pela Presidência da República teve papel elementar, conforme será apontado na seção seguinte.

Logo, a partir do legado institucional de relacionamento federativo no tema de relações externas que a Diplomacia Federativa trouxe, a proposta de Lula da Silva de “renovação” do pacto federativo em prol do desenvolvimento nacional encontrou um aparato já estabelecido para articulação destes entes no meio externo. Este seria essencial para a construção de uma nova política, que poderia redefinir o até então escasso relacionamento entre o ente central brasileiro e os entes subnacionais nesta matéria. Para isso, a instrumentalização da diplomacia presidencial mostrou-se importante, e como observaram Cervo e Bueno (2010) e Vizentini (2005), tal modalidade de prática diplomática alcançou seu ponto alto na gestão de Lula da Silva, descentralizando algumas iniciativas do MRE. Trata-se, segundo Cason e Power (2006, p. 22), da presidencialização da diplomacia promovendo a pluralização de atores atuantes no ambiente internacional.

Dentre as novas iniciativas derivadas da Presidência da República, o relacionamento com estados, e, principalmente, municípios, mostrou-se sob direção e coordenação de aparatos ligados à Presidência da República. Foi o caso do Comitê de Articulação Federativa (CAF), criado como mecanismo de aproximação da União com os municípios. Apesar deste não ter, durante o período analisado neste trabalho, lidado com questões relativas às relações externas, fez parte da renovação do paradigma que ocorria tanto na ação internacional do país quanto na relação com entes subnacionais. O mesmo direcionamento aos municípios seria dado no âmbito da CIF, como apontou a professora Liliana Froio⁹ (2020), que atuou como assessora internacional na SAF de 2013 a 2014, em entrevista concedida ao autor, diante da proximidade com as entidades de representação municipal, a CNM, FNP e Associação Brasileira de Municípios (ABM) (FROIO, 2020 – informação verbal). Trata-se de um movimento do Governo Federal que o levaria a integrar as estratégias de desenvolvimento nacional-federativo às estratégias de articulação internacional dos entes subnacionais, de forma a estabelecer um contínuo entre o doméstico-externo em prol de metas e objetivos de desenvolvimento.

⁹ Entrevista concedida ao autor para o desenvolvimento da dissertação no dia 15 de julho de 2020 (online). Áudio original disponível.

A literatura especializada sobre esta questão diverge quanto ao caráter de continuidade ou de rompimento que houve quanto à antiga política de Cardoso. Por um lado, Miklos (2010) e Meireles (2015; 2016) apontam para um processo de insuficiência político-institucional da Diplomacia Federativa em promover os entes subnacionais no ambiente internacional e em criar uma dimensão subnacional dentro das diretrizes externas do período. Em contraponto, Froio e Medeiros (2011), Saraiva (2004) e Rodrigues (2008), argumentam que a política que viria a suceder a Diplomacia Federativa não rompeu com seus preceitos básicos de tutela e coordenação da ação subnacional, somente teria realizado, parafraseando Ironildes Bueno (2010), uma modernização conservadora nos meios de contato institucional.

Mónica Salomón (2012), Manoela Miklos (2010), Izabela Araújo (2012) e Meireles (2016) adicionam ainda uma justificativa à melhoria qualitativa e quantitativa da dimensão subnacional da política externa brasileira que prevaleceu nos governos Lula da Silva e Rousseff. Trata-se da variável partidária, visto que o Partido dos Trabalhadores (PT) teve um histórico propenso ao incentivo da atividade externa subnacional no âmbito de prefeituras e governos estaduais, tendo maior ciência sobre suas possibilidades como um instrumento de desenvolvimento nacional. Junqueira e Mariano (2017), em entrevistas realizadas para sua pesquisa, indicam a forte atuação de figuras do espectro da esquerda política na articulação de municípios no Mercosul. Meireles (2016, p. 55), por sua vez, aponta que a experiência do PT no âmbito municipal como um dos pioneiros nos movimentos de internacionalização dos municípios fora essencial para o que viria a ser a Cooperação Internacional Federativa, por ser o partido com maior número de estruturas de relações internacionais criadas nos municípios. Essa maior inclinação internacional do Partido é analisada pelo autor na projeção dos municípios brasileiros governados por prefeitos do Partido dos Trabalhadores quando comparado com os demais partidos, de forma que um presidente deste partido seria mecanismo causal para mudança da política federal direcionada aos entes subnacionais nas relações internacionais (MEIRELES, 2016)¹⁰.

Como é visto na seção seguinte, a dimensão institucional da nova política identificou uma alteração dos níveis decisórios, e o engajamento subnacional no âmbito das diretrizes externas nacionais mostrou-se muito mais intenso e regular do que na gestão de Cardoso. Porém, a discussão entre rompimento ou continuidade política deve ser feita no âmbito da

¹⁰ Cabe apontar, entretanto, que a alternância partidária não foi fator de desmembramento das estruturas e políticas de relações internacionais dos entes subnacionais, como destacou a pesquisa da professora Liliana Fróio (2015), onde identificou que os diferentes partidos políticos e as mudanças de governo não alteraram significativamente a continuidade de ações internacionais de estados federados.

hipótese proposta no presente trabalho. Trata-se de que a diversificação de parceiros e opções no meio externo refletiu na diversificação no meio interno de parceiros, de forma a articular os agentes domésticos nestes objetivos da PEB. Centrando-se na relação com os estados e municípios, é perceptível, desde a posse de Lula da Silva, a centralidade da pauta “desenvolvimento nacional”. Como parte estratégica desta, o diálogo federativo entra na agenda do Governo Federal como prioritário e exige um novo padrão de relacionamento com os entes subnacionais.

A política de Cooperação Internacional Federativa nasce junto à criação da Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República (SAF/PR), em 2004, indicando a mudança do padrão de relacionamento, aproximando-se do binômio promoção-coordenação e convergindo com a nova visão de atuação internacional dos entes subnacionais como ferramenta de política nacional e externa no governo Lula (MEIRELES, 2016; LOSADA, 2008). A partir da concepção de que os estados e municípios brasileiros seriam essenciais no projeto de desenvolvimento nacional, o novo paradigma de inserção internacional passa a contemplá-los como estratégicos para a inserção internacional do país. Isso é apontado por Alberto Kleiman (2009), que atuou na Subchefia de Assuntos Federativos:

Em vez de perceber a inserção internacional subnacional como um tema a ser trabalhado exclusivamente no âmbito da elaboração e execução da política externa brasileira, há a percepção de que tal inserção representa também um tema de política interna, a ser debatido no contexto da governabilidade, do diálogo federativo e das políticas de promoção do desenvolvimento (KLEIMAN, 2009, p. 104).

A partir deste relato, percebe-se que a projeção internacional brasileira passa a ser um tema aliado à agenda doméstica de desenvolvimento federativo. A noção de inserção internacional é arraigada às noções de desenvolvimento nacional, diálogo federativo e governabilidade, implicando numa nova visão do Estado brasileiro sobre o papel dos entes subnacionais na política externa nacional. A Cooperação Internacional Federativa nasce então enquanto um elo entre a política externa nacional e a política doméstica, ambas norteadas sobre as diretrizes do desenvolvimento como meio de autonomia. Complementa ainda o antigo subsecretário da Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República Vicente Trevas (2006, p. 32-33, grifo nosso):

[...] a unidade da Presidência da República responsável pelos Assuntos Federativos buscou interagir com as iniciativas dos governos municipais e estaduais na cena internacional objetivando constituir com os entes federados uma política de cooperação internacional. Tal política tem como fundamento o conceito da cooperação internacional federativa. Trata-se de uma política *governamental voltada para a promoção e coordenação de iniciativas externas promovidas pelos*

governos subnacionais no sentido de apoiá-los na identificação de oportunidades objetivando estabelecer acordos de cooperação, bem como fomentando sua participação nos fóruns de negociação e cooperação. O conceito de cooperação internacional federativa está centrado no fortalecimento da estrutura federativa do Estado nacional, onde a *mobilização e coordenação entre as esferas de governo em torno das diretrizes da política externa tornam-se um recurso importante não somente para a estratégia de inserção do país no cenário internacional, mas como um fator de promoção de desenvolvimento dos governos subnacionais.*

Este relato ilustra uma importante característica da CIF, já diferenciada da Diplomacia Federativa, ou seja, que fora uma política cujo propósito central era de engajamento subnacional na política externa a partir da cooperação internacional. Tal cooperação seria utilizada como instrumento de fortalecimento do federalismo brasileiro, e, por consequência do desenvolvimento de estados e municípios a partir de sua internacionalização. As políticas externa e doméstica, como já haviam apontado Keohane e Nye (2011) e Hocking (1993), passam a se confundir, marcando o contínuo nestes dois ambientes. Consequentemente, as noções de inserção internacional deveriam refletir tais mudanças, de forma a mobilizar e coordenar entes subnacionais no duplo objetivo de desenvolvimento nacional e internacionalização, esta última como o meio de alcançar o primeiro. Assim, a projeção internacional do federalismo brasileiro seria um dos meios de buscar tal desenvolvimento. Para isso, o papel de articulação direta com a política externa nacional requeria uma extensa atividade de convergência:

O desenvolvimento da cooperação internacional federativa requer a negociação de uma agenda compartilhada em torno de temas internacionais de interesse comum, tais como a cooperação técnica internacional, a integração fronteiriça, a integração regional, entre outros (TREVAS, 2006, p. 32-33).

Ao contrário do que era proposto na Diplomacia Federativa, que fora uma política de apoio e coordenação às atividades internacionais dos entes subnacionais brasileiros, a CIF mostra-se como a dimensão subnacional de uma política voltada à criação de uma “agenda compartilhada em torno de temas internacionais de interesse comum”, ou seja, na identificação de pontos de cooperação entre o ente central e os entes subnacionais para a projeção internacional enquanto meio de fortalecer a estrutura federativa. As pautas da cooperação técnica e integração regional, como mencionadas por Trevas (2006) serão então centrais na condução desta política em consonância aos objetivos da política externa nacional.

O que se identifica, portanto, é uma dupla função da Cooperação Internacional Federativa, que é constituída tanto como uma dimensão da política externa brasileira voltada à atuação subnacional, quanto uma aproximação das noções de política externa às políticas

públicas, a partir da instrumentalização da primeira nos termos do desenvolvimento nacional. A necessidade de adaptar as relações do Governo Federal com atores domésticos correspondia às mudanças de paradigma de inserção internacional, no qual os entes subnacionais eram peças essenciais para renovação da relação federativa e para internacionalizar a Federação como estratégia de desenvolvimento nacional. A atuação externa do país deveria estar em consonância com a busca pela superação das desigualdades nacionais e internacionais, o que levaria à forte retórica e preponderância política no vetor Sul-Sul das relações internacionais do país. Na emergência deste novo paradigma, a articulação federativa e a dimensão subnacional surgem como ferramenta de uma inserção internacional integrada e diversificada, na qual os estados e municípios são partícipes da execução das diretrizes de política externa em diversas esferas.

4.3 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL FEDERATIVA: ASPECTOS INSTITUCIONAIS

Diante do esgotamento do modelo político-institucional da Diplomacia Federativa perante o novo paradigma de inserção internacional do país, a renovação do debate das relações entre o ente central e os entes subnacionais, a partir de um diálogo federativo estratégico ao desenvolvimento nacional, suscitou a construção da Cooperação Internacional Federativa no primeiro mandato de Lula da Silva. Com a integração do vetor interno ao externo da política externa que vigeu nos períodos de Lula e Rousseff na presidência, tal política passou a promover os estados e municípios na execução da PEB em suas principais diretrizes. Para obter uma compreensão inicial acerca das dimensões da Cooperação Internacional Federativa, são apresentados, em um primeiro momento, a construção institucional desta, na qual destaca-se a Subchefia de Relações Federativas como coordenadora desta nova política, apoiada pela Assessoria de Relações Federativas e Parlamentares do MRE e pela Agência Brasileira de Cooperação. O debate institucional perpassa a análise de documentos primários para traçar uma discussão das consequências diretas da formação de uma nova política de relações federativas para a política externa brasileira.

4.3.1 A Subchefia de Assuntos Federativos e a construção da agenda internacional federativa

Coube à Subchefia de Assuntos Federativos a centralidade decisória e organizacional da política de Cooperação Internacional Federativa. Em fevereiro de 2003, o Decreto nº 4.607

extinguiu a Secretaria de Assuntos Federativos da Casa Civil da Presidência da República e criou a Subchefia de Assuntos Federativos¹¹ (BRASIL, 2003c). Então dirigida por Vicente Trevas, a nova subchefia fora responsável pelo desenvolvimento das principais iniciativas durante os mandatos de Lula da Silva e de Rouseff junto aos governos subnacionais brasileiros quanto à ação subnacional integrada à política externa nacional. Nestes esforços, dispunha da Assessoria de Cooperação Internacional Federativa (ACIF) em sua estrutura organizacional, de forma a materializar o discurso do fortalecimento do diálogo federativo como recurso estratégico ao desenvolvimento nacional. Quanto às competências da SAF, definidas pelo Decreto nº 4607 de 2003, destacam-se:

[...] IV - subsidiar e estimular a integração das unidades federativas nos planos e programas de iniciativa do Governo Federal; V - contribuir com os órgãos do Governo Federal nas ações que tenham impacto nas relações federativas; [...] VIII - estimular e apoiar processos de cooperação entre os entes federados; IX - subsidiar e apoiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em suas atividades e projetos de cooperação técnica; [...] (BRASIL, 2003c)

A partir destas competências, percebe-se como vetor estratégico da Subchefia, conforme disposto em apresentação realizada por ela (BRASIL, 2007a), a criação de uma agenda federativa compartilhada a partir das demandas dos entes subnacionais, ofertas do Governo Federal, desenvolvimento institucional e inteligência federativa estratégica. Nota-se que, no escopo do objetivo central de melhoramento do pacto federativo ao qual a Subchefia se propõe, a Cooperação Internacional Federativa (CIF) é um dos vetores que atua como contínuo das relações domésticas e externas, em prol do desenvolvimento nacional (BRASIL, 2007a, p. 6-7). Nesse sentido, a CIF é vista enquanto uma frente de trabalho da SAF, tanto para o apoio às iniciativas dos entes subnacionais na área internacional, quanto para promoção de projetos de cooperação dentro das esferas de atuação da política externa nacional (BRASIL, 2007a).

Ademais, a Cooperação Internacional Federativa mostra-se, por vezes, mais como uma esfera da dinâmica de relações domésticas-federativas do que uma dimensão subnacional da política externa brasileira, o que é apontado na apresentação realizada pela SAF em 2007 (BRASIL, 2007b). Nesta, a CIF é inserida dentro do diálogo sobre os cinco desafios estratégicos para a construção de uma agenda federativa compartilhada (2007b, p. 14, grifo

¹¹ Em 2005, em reestruturação institucional da Presidência da República, a criação da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República - Medida Provisória 259/05, convertida na Lei 11.204/05 - incorporou a SAF em sua estrutura (BRASIL, 2005a). Comandada inicialmente por Jaques Wagner, a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República foi desenhada para assistir direta e imediatamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições e, em especial, na coordenação política do governo, na condução do relacionamento do governo com o Congresso Nacional e os partidos políticos e na interlocução com os estados, municípios e o Distrito Federal.

nosso): “A pactuação de uma Agenda estratégica para as regiões Metropolitanas; Fortalecimento institucional-gerencial dos municípios; [...]; *Cooperação internacional federativa*”. Insere-se, assim, dentro dos fenômenos analisados no primeiro capítulo deste trabalho, de “localização” da política externa (HOCKING, 1993), pois seus efeitos distributivos e atuação passam a estar presentes na dinâmica federativa, e de internacionalização de políticas públicas, na medida em que a CIF lida com questões da agenda de desenvolvimento de estados e municípios brasileiros, ligando-se à baixa política da política externa brasileira.

A proposta da SAF era de criar um novo padrão de relacionamento federativo, levando a uma nova política que correspondesse aos interesses de projeção internacional do país. A literatura analisada (MIKLOS, 2010; MEIRELES, 2015; 2016; SALOMÓN, 2008; VIGEVANI, 2006; ARAÚJO, 2019; SARAIVA, 2004; MARIANO; MARIANO, 2008; RODRIGUES, 2011) aponta de forma unânime a atuação central da Subchefia, em destaque à ACIF, na condução da Cooperação Internacional Federativa. Esta política, que representava a dimensão subnacional do vetor interno da PEB de Lula da Silva e Rousseff, pautou-se pelo diálogo doméstico-externo que marca a internacionalização de entes subnacionais.

No que tange ao diálogo da Subchefia com o Itamaraty, Ana Carolina Loreno¹² (2020), que atuou como assessora internacional da Subchefia de 2007 a 2019, afirmou, em entrevista concedida ao autor, que a “A Assessoria Internacional da SAF nasceu de uma crença sobre os estados e municípios que muitas vezes não era a mesma do Itamaraty” (LORENO, 2020 – informação verbal). Ainda assim, o MRE, malgrado a centralização de sua agenda, não interferia no andamento da agenda de cooperação internacional federativa. Também em entrevista ao autor, a professora Liliane Froio (2020) aponta que “O Ministério das Relações Exteriores era muitas vezes convidado pela SAF para participar de suas atividades, das suas ações [...] havia essa consciência das chefias de que era preciso integrar” (FROIO, 2020 – informação verbal). Por fim, ressalta que “a agenda da SAF era uma agenda autônoma e de vez enquanto ocorriam algumas parcerias institucionais” (FROIO, 2020 – informação verbal). Isso permitiu com que o Itamaraty não estivesse na liderança na articulação federativa, que seria agora competência da Presidência da República:

Aponta a disposição inédita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e de sua equipe de pensar a inserção internacional subnacional, bem como a cooperação internacional de entes federados, não apenas como um tema de política externa a ser tratado exclusivamente pelos quadros do Ministério das Relações Exteriores, mas também

¹² Entrevista concedida ao autor para o desenvolvimento da dissertação no dia 30 de julho de 2020 (online). Entrevistador: Felipe de Macedo Teixeira. Áudio original disponível.

como um tema de política interna a ser debatido no contexto das políticas de Estado para o desenvolvimento nacional (MIKLOS, 2010, p. 80).

A administração de Lula da Silva respaldava a necessidade de repensar o diálogo federativo como recurso estratégico para a promoção do desenvolvimento nacional. Conseqüentemente, a SAF atuou, no período analisado, como uma instância impulsora e facilitadora da ação externa subnacional, especialmente na dimensão da cooperação internacional. Isso ocorreu principalmente através da divulgação de práticas e experiências da cooperação descentralizada¹³ realizada pelos entes subnacionais, assim como a promoção da cooperação setorial no âmbito da integração regional e encontros binacionais de cooperação com países europeus. Trata-se da consolidação de um novo paradigma da atuação subnacional como instrumento que poderia contribuir para a diminuição das disparidades sociais (MIKLOS, 2010, p. 82-83), e a integração às pautas da política externa do período eram parte das ações deste novo paradigma. Com isso, ocorre a integração das noções de política pública à de política externa no vetor interno da autonomia pela diversificação, esta que começaria no âmbito doméstico para alcançar o âmbito externo de forma integrada e coordenada entre os níveis da federação.

O papel central da Subchefia é apontado na análise de documentos disponibilizados no ambiente virtual *Portal Federativo* da Presidência da República, nos quais esta pesquisa traz o relato documental de minutas de reuniões, agendas federativas mensais e relatórios de encontros nacionais e internacionais dos períodos de 2006 a 2016¹⁴. A análise destes documentos mostra de forma repetida o papel central da SAF na coordenação da nova política de engajamento subnacional. Todas as reuniões e encontros analisados tiveram a condução de pauta feita por algum representante da Subchefia, que eram acompanhados ocasionalmente por representantes da ABC e do Ministério das Relações Exteriores. Tendo a reunião de tema “Cooperação Internacional: instrumentos e desafios”, em 2004, como inaugural desta prática de encontro federativo para temas de relações internacionais (MEIRELES, 2015, p. 9), os encontros de

¹³ Cabe ressaltar a diferenciação apontada no relatório da CNM (2009) quanto à utilização dos termos atuação internacional subnacional e cooperação internacional descentralizada: “[...] O primeiro abriga qualquer tipo de ação manifestada pelo Poder Público local, por meio de uma estrutura mínima de sua burocracia, envolvendo atores internacionais com vistas à formulação, execução ou avaliação de políticas públicas locais. [...] Na nossa visão, a cooperação descentralizada não necessariamente faz parte da cooperação oficial de um país. Ela se dá de forma autônoma sem, muitas vezes, ter respaldo ou conhecimento do governo central.” (CNM, 2009, p. 37-38) Assim, para o propósito do presente trabalho, a cooperação descentralizada analisada é somente aquela articulada e coordenada pela SAF, AFEPA, e/ou ABC junto a entes subnacionais brasileiros, como parte da política de Cooperação Internacional Federativa nos anos de 2003-2016.

¹⁴ Tais documentos foram analisados e catalogados conforme data e conteúdo de articulação federativa disposto. Para este trabalho, foram selecionadas somente os documentos considerados diretamente pertinentes ao problema, objetivo e hipótese propostos.

representantes do ente central brasileiro com gestores estaduais e municipais tornaram-se um padrão institucional a ser conduzido pela SAF.

A análise dos relatórios, minutas de reuniões e da agenda mensal federativa permite sintetizar que o debate que ocorria entre os representantes do Governo Federal e dos governos subnacionais girava sob três principais pautas:

- a) a busca por informações e acompanhamento das iniciativas externas subnacionais, que se deu majoritariamente na forma de apresentações dos gestores locais a respeito de suas práticas recentes;
- b) discussões, lideradas pela SAF, sobre ações e interesses dos entes subnacionais dentro de iniciativas que a Subchefia coordenava, dentre elas, a integração regional e as cooperações descentralizadas promovidas com a Itália e França, como parte integrante da política externa brasileira;
- c) o debate acerca da construção de um marco legal sobre a cooperação internacional promovida no âmbito subnacional.

Quanto à primeira pauta geral dos encontros, destacam-se as reuniões da SAF ocorridas em fevereiro de 2010, e em abril de 2009. A primeira mostra o acompanhamento da Subchefia sobre eventos de mobilização estadual, suscitando a presença de representantes do MRE no Fórum de Governadores da Amazônia Legal para debater a implantação das determinações ambientais derivadas da Conferência de Copenhague - visto que a mobilização dos governos estaduais ajudaria a fortalecer a posição do Governo Federal (BRASIL, 2010a, p. 3-4). A segunda, por sua vez, mostra o acompanhamento da SAF sobre a participação das cidades brasileira na Expo Shanghai que viria a ocorrer na China, naquele ano: “Podemos levar o que o país tem de mais singular, como o sistema federativo brasileiro, que reconhece os municípios como entes autônomos” (BRASIL, 2009a, p. 2). O mesmo repete-se em memórias de reuniões da SAF em 2011 e em 2014, nas quais a Subchefia acompanhava eventos internacionais de temas de políticas públicas que pudessem ter a participação de entes subnacionais, tais como a *Habitat* das Nações Unidas e a Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU)¹⁵, além de monitorar as parcerias internacionais firmadas diretamente entre os entes subnacionais brasileiros e seus homólogos (LASSANCE, 2014a; 2014b).

¹⁵ O Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat) faz parte da agenda das Nações Unidas dedicada às políticas públicas socioambientais de cidades e regiões; a CGLU, por sua vez, é uma organização de governos locais e regionais, dedicada à articulação, promoção e cooperação de atores e agentes em políticas públicas (UCLG, 2020).

Acerca da segunda pauta geral dos encontros de cooperação descentralizada, desde a Mesa Redonda de Cooperação Descentralizada Brasil-Itália (BRASIL, 2009b) já é destacado o papel da diplomacia presidencial de Lula como essencial para o desenvolvimento desse tipo de cooperação, e as experiências Brasil-Itália e Brasil-França¹⁶ como orientadoras das diretrizes da institucionalização da cooperação descentralizada no Brasil, que pressupõe a participação ativa dos subnacionais (BRASIL, 2009b, p. 3). Na mesma ocasião, foi ressaltada a importância dos projetos de cooperação descentralizada na construção de políticas públicas nacionais, na forma em que une diversas instituições na solução de problemas locais (BRASIL, 2009b, p. 4).

Por sua vez, na II Reunião de Cooperação Internacional Federativa do Brasil (BRASIL, 2012a), a pauta das relações Brasil-África foi central, com a presença de representante do MRE, que realizou uma apresentação sobre o panorama geral das relações dos órgãos federais com a África. Nesta ocasião, percebe-se um esforço de debate, por representantes do MRE, sobre como organizar a participação de entes federados na PEB, inicialmente apresentando a agenda nacional para o continente, e em um segundo momento buscando descobrir quais eram as iniciativas subnacionais já realizadas no continente. A troca de informações entre os diferentes níveis federativos, na ocasião, mostrou-se como importante para a orientação da SAF de integração subnacional à PEB, como uma dimensão de fortalecimento da base doméstica e de projeção integrada e coordenada (BRASIL, 2012a).

A temática da integração regional e relações transfronteiriças é reforçada principalmente pelo papel de coordenação que a SAF dispõe sobre a representação brasileira no âmbito do FCCR do Mercosul. Na ocasião da IV Reunião da Cooperação Internacional Descentralizada do Brasil (BRASIL, 2013b), as críticas de representantes estaduais e municipais à falta de continuidade das políticas e propostas do Foro fizeram com que a Subchefia propusesse um plano estratégico de quatro eixos de ação, que viriam a nortear a agenda brasileira no FCCR, como será visto adiante. O papel da Subchefia como promotora da cooperação internacional descentralizada é também presente na III Reunião da Cooperação Internacional Descentralizada do Brasil (BRASIL, 2013a), na qual divulga o Programa de Cooperação Técnica Descentralizada Sul-Sul, projeto que envolveria o patrocínio de projetos de cooperação realizados por entes subnacionais brasileiros e homólogos transfronteiriços, citado na subseção

¹⁶ Cabe apontar preliminarmente que a SAF também chefiou a delegação brasileira no Fórum de Governança Local Índia-Brasil-África do Sul e acompanhou o protocolo de cooperação entre a presidência e as regiões italianas, e a cooperação federativa franco-brasileira. Segundo Matsumoto (2011), tais iniciativas modificam a atuação paradiplomática no país a partir da construção de canais distintos de legítimos (pois solucionam a questão constitucional) da atuação subnacionais, atuando a União como "fiadora" e coordenadora das ações, estando dentro de acordos-quadro Brasil-Itália, França-Brasil (2011, p. 94).

seguinte. Na cooperação transfronteiriça, a atuação da SAF ocorreu muitas vezes em parceria com Ministério da Integração e com MRE para o acompanhamento das reuniões de vizinhança entre Brasil, Colômbia, Peru e Venezuela, e com Núcleo de Desenvolvimento e Integração de Faixa de Fronteira (NIFFAM), conforme relatado na V Reunião da Cooperação Internacional Descentralizada do Brasil (BRASIL, 2014a). Visava-se, segundo relato desta reunião, colocar a região de fronteira como assunto permanente na agenda política nacional (BRASIL, 2014a, p. 9)¹⁷.

Outros temas variados da agenda externa brasileira também foram relatados nas reuniões de cooperação descentralizada, tais como na apresentação realizada pela SAF sobre a Rio+20 (BRASIL, 2012b), em que são apresentadas as diretrizes da PEB no desenvolvimento sustentável e na governança global do clima, e as principais articulações para inclusão dos entes federativos nas discussões sobre a preparação desta conferência, com ênfase na pauta de cidades sustentáveis e a agenda nacional pós-Rio +20. Por sua vez, na VI Reunião da Cooperação Internacional Descentralizada (BRASIL, 2014b), é feita uma apresentação acerca dos Objetivos do Milênio e o papel dos governos locais na agenda pós-2015 em termos de desenvolvimento urbano. Nesta, os subnacionais são vistos como peças essenciais à consecução de tais objetivos, principalmente a partir das políticas de urbanização. Entretanto, é reconhecida a necessidade de maior representatividade dos interesses locais da criação das agendas de desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2014b).

Por fim, a terceira pauta geral das reuniões promovidas pela SAF, acerca da construção de um marco legal de cooperação internacional descentralizada, teve sua primeira menção no decorrer da Mesa Redonda de Cooperação Descentralizada Brasil-Itália (BRASIL, 2009b). Como apontam Junqueira e Mariano (2017), a criação de um marco legal para cooperação descentralizada veio em consequência direta do trabalho desempenhado pela SAF em conjugar entes subnacionais brasileiros para o debate de suas práticas e as possibilidades de integração com a política externa nacional:

Como consequência desses encontros, atualmente existe uma proposta em tramitação iniciada em 2013 quando representantes dos entes federativos brasileiros, em comunhão com iniciativas da SAF/PR, propuseram a criação de Decreto Presidencial para estabelecer ações de cooperação técnica internacional descentralizada (JUNQUEIRA; MARIANO, 2017, p. 43).

¹⁷ Neste ponto, cabe a menção ao papel de coordenação exercida pela prefeitura de Porto Alegre (RS) no âmbito da Rede Mercocidades na Unidade de Trabalho de Integração Fronteiriça, entre 2015-2016, atuando na articulação com a SAF e outros órgãos federais nos temas de políticas públicas fronteiriças entre a Rede, o FCCR e atores subnacionais (MERCOCIUDADES, 2016).

A professora Liliana Froio (2020 – informação verbal) aponta que a pauta de maior contato entre a SAF e o Itamaraty foi na construção do marco legal para cooperação descentralizada. Segundo ela, “o Ministério apontava o que era possível ou não fazer, tanto pelas normas vigentes, como que ocorre a cooperação internacional entre Brasil e outros países, [...]” (FROIO, 2020 – informação verbal). Tal centralidade fora criticada na ocasião da II reunião de cooperação internacional federativa do Brasil (2012), em que são feitas críticas aos modelos burocráticos de cooperação providos pela ABC, e gestores locais pedem com urgência a construção de um marco legal (BRASIL, 2012a, p. 4). Segundo Ana Carolina Loreno (2020 – informação verbal), nunca houve um consenso entre a Presidência e o Itamaraty sobre a personalidade internacional de estados e municípios.

Nesta pauta, o objetivo central era destravar a burocracia acerca da assinatura de acordos de cooperação descentralizada diretamente entre o ente subnacional brasileiro e seu homólogo, mas não de cunho financeiro. Em apresentação na III Reunião da cooperação internacional descentralizada do Brasil (BRASIL, 2013a), debateu-se a assinatura de um decreto presidencial para formar o marco jurídico de cooperação descentralizada e posterior criação de um conselho de cooperação que viesse a interromper a situação de insegurança jurídica existente e que pudesse amparar as ações dos entes com vias a aprimorar os quadros técnicos dos governos subnacionais, com participação da SAF e da ABC (BRASIL, 2013a, p. 2-3). Questionou-se, também, a subordinação no decreto aos acordos básicos, além do papel de intermediação reguladora da ABC (BRASIL, 2013a, p. 6). Em outra ocasião, representantes da ABC e do MRE ressaltam a importância da não assinatura de acordos com entes de países com os quais o Brasil não possui acordos-quadro, não sendo recomendável a parceria de subnacionais brasileiros, devido à cobertura dos cidadãos brasileiros, pois ficariam descobertos em questões jurídicas, saúde, visto, auxílio no caso de comitivas internacionais (BRASIL, 2014a, p. 4).

A análise dos relatórios e memórias de reunião permite a constatação preliminar de que a SAF estabeleceu um novo padrão de relacionamento federativo para questões internacionais, que era mais contida no MRE anteriormente, e é mais intenso do que na AFEP. A prevalência deste órgão da Presidência da República na condução da política federativa é mencionada na IV reunião de Cooperação Internacional Descentralizada do Brasil (2013) em três momentos históricos de atuação da SAF (BRASIL, 2013b, p. 5-6). O primeiro, de 2003 a 2007, foi caracterizado pela busca de sensibilização dos municípios acerca da importância das relações internacionais e de consolidação da Subchefia enquanto facilitadora do diálogo federativa para esta matéria, protagonizando a criação do FCCR, marco da representação dos interesses subnacionais no Mercosul. A segunda fase, de 2007 a 2012, foi de busca pela legitimação dos

novos arranjos institucionais da Cooperação Internacional Federativa, na qual a SAF atuou de forma a fortalecer a ação subnacional dentro das diretrizes da PEB, em sintonia com o MRE e a ABC. À época do relato, a terceira fase, que começara em 2012, ainda estava em aberto, porém pode-se relatar que até o fim da gestão de Rousseff foi marcada pela busca por um modelo de atuação que desse continuidade aos trabalhos e maior segurança jurídica, tendo pauta da construção de um marco jurídico como central nos encontros com representantes subnacionais.

4.3.2 A Assessoria de Relações Federativas e Parlamentares: a perda da centralidade institucional do Itamaraty nas relações federativas

Em 2003, uma reforma estrutural no MRE fundiu a ARF e a Assessoria de Assuntos Parlamentares, dando origem a uma nova instância de diálogo federativo para relações internacionais, a Assessoria de Relações Federativas e Parlamentares. Suas funções seriam conjugadas ao relacionamento com o Congresso e o incentivo de articulação entre o MRE e os entes subnacionais para assessorá-los em iniciativas internacionais. Conforme aponta o artigo 5º do Decreto nº 4.759, de junho de 2003¹⁸, acerca das competências da nova Assessoria:

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 Assembleias estaduais e municipais, com o objetivo de assessorá-los em suas iniciativas externas e providenciar o atendimento às consultas formuladas*; III - Realizar outras atividades determinadas pelo Ministro de Estado (BRASIL, 2003b, grifo nosso).

A AFEPA teve as mesmas competências gerais da ARF, de forma que a dissolução desta última não representa por si só um novo momento de relacionamento entre o ente central e os entes locais no Brasil quanto às relações internacionais. À época de sua criação, Vigevani (2006, p. 18) já destacara: “Não estão claras as consequências dessa mudança [*a extinção da ARF e criação da AFEPA*], certamente implicando em risco de diminuição da atenção em relação a uma das partes sob responsabilidade do órgão assim criado”. Como ressalta Miklos (2010, p. 69), que entrevistou membros da Chancelaria envolvidos nesta questão, tal reestruturação do órgão responsável pela dimensão subnacional da política externa no Ministério também ocorreu por reformas estruturais típicas de transição de mandatos presidenciais, de cunho administrativo na estrutura ministerial.

¹⁸ Substituído no período Lula da Silva e Rousseff pelos decretos nº 5032/04 (JUSBRASIL, 2004) e 5979/06 (BRASIL, 2006c), as atribuições não são alteradas.

Entretanto, Miklos (2010) destaca que tal reestruturação insere-se num novo contexto político, de uma nova percepção do Estado brasileiro quanto à atuação subnacional no exterior, entendimento este de que a ação subnacional não representaria ameaça à eficiência da PEB, sem a necessidade então de controle ou constrangimento, de forma diferente da atuação da ARF. O mesmo é apontado por Meireles (2016), Gomes Filho (2011), Morais (2011), Nunes (2005) e no relatório da Confederação Nacional dos Municípios (2009), ao indicar que a atuação de baixo perfil da Assessoria ilustrariam um entendimento federal de que a atuação subnacional não representa ameaça à coesão da política externa nacional, sendo um movimento federal para dar maior autonomia de iniciativa aos subnacionais. Uma vez que a ARF teve como uma de suas atribuições o monitoramento da paradiplomacia para que não houvessem contradições na política externa nacional, sua desestruturação apontaria para uma superação desta visão de receio do Estado. Assim, caberia à AFEPA atuar no acompanhamento e assessoria *ad hoc*, bem como manter os subnacionais informados das linhas gerais e diretrizes externas do país. A AFEPA continuou tendo suporte local dos escritórios regionais do MRE, ainda que em menor intensidade, como observou Araújo (2019).

A nova Assessoria, como aponta Meireles (2016, p. 55), não tinha dentre suas competências a responsabilidade da cooperação internacional, de forma que as maiores transformações se deram na perda desse elo com os subnacionais para projetos internacionais e na atuação baseada nas demandas desses governos. Como mostra Miklos (2010), através de entrevistas com membros do corpo diplomático brasileiro, o foco da AFEPA era assegurar que as diretrizes da política externa brasileira fossem observadas pelos entes subnacionais. Outro ponto da atuação da AFEPA, destacado por Matsumoto (2011) e Araújo (2019), foi do baixo nível de controle sobre as ações subnacionais, grande parte pela falta de recursos humanos e orçamento para tal, além da prevalência das relações com o Congresso na agenda da assessoria.

Em entrevista concedida ao autor, a embaixadora Eliane Puglia (2020) descreveu que os escritórios regionais seguiram com atuação de apoio às atividades internacionais dos estados e municípios. Tais escritórios reportam à AFEPA, o que indica uma permanência das noções político-institucionais da Diplomacia Federativa de suporte político, logístico e institucional da ação externa subnacional, de acordo com a demanda destes. Ao contrário do que haviam proposto Miklos (2010) e Meireles (2016), o que se constata é que a política de Diplomacia Federativa não fora completamente desarticulada. Assim, ainda que em menor intensidade, visto a junção da ARF às atividades parlamentares do Ministério, e que a centralidade das relações federativas esteja na Presidência da República, a noção central de apoio e suporte à ação externa subnacional seguiu em vigência, na forma *ad hoc*. A continuidade relativa desta

política apontou para a vigência do mesmo padrão que fora instaurado no período Cardoso, ou seja, de uma política de acompanhamento e suporte à paradiplomacia estadual e municipal, de forma que a pauta de engajamento e mobilização para ações coordenadas de cooperação internacional coube à SAF/PR.

Trata-se, assim, de acordo com a literatura analisada, da superação do receio institucional e apreensão com os eventuais prejuízos que a ação subnacional poderia causar à política externa brasileira, prevalecendo ainda a necessidade de monitorar tal processo, como ressalta Moraes (2011, p. 69), na manutenção das estruturas centrais vigentes da Diplomacia Federativa. Uma atuação da AFEPA, de suporte à atividade subnacional, não interferiria na política de incentivo e engajamento que representaria a CIF, e a Assessoria, por vezes, mostrou-se presente nas reuniões de cooperação federativa promovidas pela SAF, desempenhando um papel secundário de suporte e apoio às ações da Subchefia. Assim, tal monitoramento ocorreria sem a percepção de ameaça advinda da ação subnacional, principalmente pelo foco da ação dos estados e municípios no domínio da baixa política e temas relacionados a interesses locais e de suas competências políticas (VIGEVANI, 2006; TAVARES, 2016).

4.3.3 A Agência Brasileira de Cooperação: a instituição auxiliar na condução da Cooperação Internacional Federativa

Parte do tripé institucional da Cooperação Internacional Federativa, a ABC era responsável pelo controle e apoio na execução e negociação de projetos de cooperação técnica internacional, o que fora apontado nas reuniões e encontros de Cooperação Descentralizada com gestores estaduais e municipais, estes analisados ao longo de 2010 a 2016. No que tange à sua atuação direta até 2006, a Agência tinha um órgão dedicado exclusivamente à cooperação de entes federados, a Coordenação-Geral de Cooperação no Âmbito Federativo (CGCF). Tratava-se de uma estrutura dedicada especialmente à cooperação descentralizada, porém com atuação tímida e de baixo perfil no período de 2003 a 2006, limitando-se ao acompanhamento da SAF quanto aos subnacionais, como fora confirmado nos relatórios de reuniões com a SAF e representantes subnacionais (MIKLOS, 2010, p. 118).

O processo definido pela baixa atuação da Coordenação-Geral de Cooperação no Âmbito Federativo culminou na extinção de tal coordenação, determinada pelo Decreto nº 5.979/06, que aprova a nova Estrutura Regimental do Ministério das Relações Exteriores (BRASIL, 2006c). Desde então, a atuação da ABC na Cooperação Internacional Federativa foi de apoio institucional e acompanhamento das atividades subnacionais de cooperação técnica,

nas quais a Agência buscava ter controle dos termos assinados pelos estados e municípios, e das negociações para a criação de um marco jurídico à Cooperação Descentralizada. Esse ponto é constantemente ressaltado na análise dos relatórios e minutas de reuniões promovidas pela SAF com gestores locais. Nestes, é constante o debate acerca do papel excessivamente centralizador desempenhado pela Agência na prévia aprovação de projetos internacionais, assim como sua burocratização, que constituíam empecilhos à ação externa subnacional em parceria com o Estado brasileiro.

Igualmente, o relatório da CNM (CEZÁRIO, 2011, p. 128) destaca certo desinteresse e baixo prestígio dado à atuação externa subnacional por parte da ABC. Apesar do fortalecimento desta pauta a partir da SAF, órgão do qual provém o primeiro aval institucional para projetos de cooperação internacional federativa antes de serem enviados à ABC, relata-se um desentendimento entre este último órgão do MRE e a tendência de descentralização na pauta das relações externas. Ademais, a ausência de uma unidade na ABC para cooperação federativa, e o fato de a Agência atuar por demanda, assim como a AFEPA, demonstram sua atuação de baixo perfil e um posicionamento geral do MRE de maior distanciamento da questão, que fora coordenada na esfera da Presidência da República. Ainda assim, a partir do governo Rouseff, a Agência passou a ter papel essencial, em parceria com a SAF, para promoção de projetos de cooperação técnica descentralizada, conforme apontou a professora Liliana Froio (2020 – informação verbal), como seria o caso do Programa de Cooperação Descentralizada Sul-Sul (2012).

Logo, a ABC não teve como prioridade lidar com os subnacionais, atuando preponderantemente no apoio e acompanhamento com a SAF, revelando-se, em geral, enquanto uma agência de apoio. Ainda assim, a atuação da Agência daria resultados consideráveis no que tange à articulação de entidades públicas estaduais e municipais em projetos de cooperação técnica, o que é explorado no capítulo seguinte. Enquanto Miklos (2016) e Meireles (2015; 2016) apontam que tal atuação estaria relacionada ao amadurecimento do Estado brasileiro quanto ao papel não ameaçador dos subnacionais na política externa brasileira, Vigevani (2006) e Vigevani e Prado (2010) apontam para a preponderância de uma dinâmica burocrática de *stop and go*¹⁹ que ocorreria também no âmbito do Ministério, a partir da desarticulação de aparatos institucionais e iniciativas de apoio subnacional de forma cíclica, por desinteresse do MRE.

¹⁹ Segundo Tullo Vigevani (2006, p. 18), a dinâmica de *stop and go* caracteriza-se pela descontinuidade institucional e política de mecanismos criados no âmbito do ente central e do subnacional “ora fortalecendo-se o tema no aparelho estatal, ora atenuando-se o seu peso”. Trata-se, segundo Matsumoto (2011, p. 34), não de uma estratégia macro definida ou concepção de longo prazo adotada pelos governos locais, mas de ações pontuais sucessivas com forte componente pragmático e com inconstâncias e descontinuidades. No caso em questão, evoca-

4.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Este capítulo foi a primeira parte do relato da experiência político-institucional da Cooperação Internacional Federativa enquanto política que marca as relações entre o ente central brasileiro e os entes subnacionais no campo da política externa. Percebe-se tal política como reflexo da maturação e consolidação do paradigma da diversificação. Este teve seus primeiros movimentos articulados no segundo governo Cardoso, porém encontrou um ambiente de consolidação enquanto prática na política externa brasileira durante os governos Lula da Silva e Rousseff.

Fatores internacionais e domésticos contribuíram para consolidação do paradigma da diversificação na política externa brasileira, e o modelo de Hermann (1990) utilizado por Vigevani e Cepaluni (2007) mostra-se essencial para o entendimento dos ajustes e mudanças de programas e objetivos da política no período. A nova tonalidade política correspondia à consolidação de um paradigma de inserção internacional voltado para o fortalecimento da autonomia do país no sistema internacional a partir da diversificação de parceiros e escolhas estratégicas. A partir deste paradigma, o vetor interno da PEB direciona-se ao desenvolvimento nacional. A construção da política de Cooperação Internacional Federativa enquanto referência da dimensão subnacional da PEB foi um reflexo deste novo modelo de inserção internacional autônoma, que pressupunha melhor articulação dos atores internos dentro das diretrizes e da agenda da política externa nacional.

Institucionalmente, a CIF mostrou um deslocamento da pauta da dimensão subnacional da política externa à Presidência da República. A partir da nova visão e percepção do Estado brasileiro sobre o desenvolvimento do país e o papel da política externa para tal, os entes subnacionais, enquanto desafio enfrentado na antiga Diplomacia Federativa, agora passam a ser incorporados à execução da política externa nacional a partir da Presidência da República, tendo a CIF enquanto resultado principal. O papel central da SAF na estrutura institucional desta política mostra-se como reflexo da “presidencialização” como forma de pluralizar os atores da política externa nacional, como apontaram Cason e Power (2006). Em uma inserção internacional de múltiplos parceiros e dimensões, a esfera subnacional era parte elementar do desenvolvimento nacional através da internacionalização de estados e municípios, provendo um novo padrão de relacionamento entre o Estado brasileiro e os entes federados.

se tal dinâmica para tratar de um aspecto institucional da ABC, que teve sua estrutura destinada especificamente a lidar com entes subnacionais extinta.

Não obstante, a política de Diplomacia Federativa, cuja centralidade institucional era no Itamaraty, mostra relativa continuidade, visto a permanência das estruturas centrais, a agora AFEPA e os escritórios regionais, em contraponto à constatação de pesquisas predecessoras. Sua função manteve-se no intuito de prover apoio e suporte de forma *ad hoc* aos estados e municípios em suas ações internacionais, sem interferência direta na agenda da SAF/PR. Esta última fora responsável pela agenda propositiva na pauta da internacionalização das relações federativas, e coube à ABC um papel de suporte técnico, principalmente na articulação de projetos de cooperação internacional, ponto central a ser visto no capítulo seguinte.

Sem buscar suprimir a ação externa subnacional autônoma, a paradiplomacia, mas sim monitorá-la, assessorá-la e incentivá-la, a Cooperação Internacional Federativa integrou os entes subnacionais brasileiros enquanto uma dimensão da política externa nacional. A agenda da SAF para os entes subnacionais era construída “com o objetivo de se encaixar na política externa. Esse era o objetivo, não havia ação que não estivesse condizente com a política externa.” (LORENO, 2020 – informação verbal). Isso mostrou-se em três níveis principais: a articulação de projetos de cooperação internacional com estados e municípios; o monitoramento das ações autônomas através da promoção de apresentações dos entes subnacionais acerca de suas experiências no meio internacional; o acompanhamento de eventos internacionais que pudessem ter a presença de representantes subnacionais brasileiros.

Portanto, percebe-se na autonomia pela diversificação o reconhecimento de um sistema internacional crescentemente interdependente. Tal interdependência era também marcada nos ambientes doméstico e externo, que passam a constituir um contínuo de relações, canais, atores e agendas atuantes, como já haviam apontado Keohane e Nye (2011). Como neste paradigma a ideia de autonomia é associada ao desenvolvimento nacional, a internacionalização de entes subnacionais fora vista na dimensão subnacional da política externa como um instrumento de alcançar tal desenvolvimento em nível local, o que implicou na construção institucional de uma política cuja agenda se manifestou na mobilização e engajamento de estados e municípios, da internacionalização enquanto um tema de política interna, integrada às diretrizes da política externa nacional.

5 A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL FEDERATIVA E O ENGAJAMENTO SUBNACIONAL NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DOS GOVERNOS LULA DA SILVA E ROUSSEFF

A partir da identificação, no capítulo anterior, das diretrizes de política externa que vigoraram durante o paradigma da autonomia pela diversificação, nos governos Lula da Silva e Rousseff, e da construção institucional do vetor interno desta política, este capítulo, em continuação temática, propõe-se a analisar as medidas de engajamento político na Cooperação Internacional Federativa. Neste meio, o presente capítulo estende a discussão do anterior a partir do engajamento subnacional no vetor externo do período. Dentro do terceiro objetivo específico, apontam-se as medidas de engajamento subnacional na política externa nacional, no período de Lula da Silva e Rousseff. Tal análise ocorre através de dados obtidos no Portal Federativo da Presidência da República, de órgãos oficiais, assim como de entrevistas e da literatura especializada sobre o tema, no intuito de averiguar em que medida tal engajamento contribuiu para a consecução das diretrizes da PEB do período, diretrizes estas extraídas do vetor externo ilustrado anteriormente. Em suma, o capítulo conclui a construção e consolidação da Cooperação Internacional Federativa enquanto a dimensão subnacional que contempla características de política doméstica e externa, de forma a articular os entes subnacionais nas parcerias e opções estratégicas da inserção internacional brasileira do período.

5.1 O ENGAJAMENTO DOS SUBNACIONAIS NO VETOR EXTERNO DA POLÍTICA EXTERNA DE LULA DA SILVA E ROUSSEFF

A partir do novo modelo institucional, a Cooperação Internacional Federativa mostrou-se como uma política do vetor interno da política externa de Lula da Silva e Rousseff. Ao invés de estar coordenada pelo Itamaraty, tal política tem sua origem na Presidência da República, que passa a ser responsável pela articulação federativa tanto, em matérias de relações domésticas, quanto exteriores. A utilização deste instrumento da diplomacia presidencial – ainda que não pessoal, visto que a SAF foi um órgão dentro da Presidência – descentralizou parte da tomada de decisões e execuções em matéria de política externa, possibilitando maior inserção de novos atores que antes careciam de representação política na ação externa nacional. Tendo em vista a disposição do Governo Federal em dar nova dinâmica às relações federativas, o âmbito externo de tais relações, como analisaram Miklos (2010), Saraiva (2004), Meireles (2016) e Vigevani (2006), passa a estar em consonância com os ditames da política externa que

vigiu no período. Portanto, a presente seção explora e analisa os resultados do engajamento subnacional na política externa brasileira,¹ tendo como parâmetros as principais linhas diretrizes que vigoraram no período Lula da Silva e Rousseff, conforme analisado no vetor externo de tal política.

5.1.1 Diretriz das parcerias Sul-Sul

O eixo Sul-Sul das relações internacionais configurou uma das principais bandeiras políticas dos governos Lula da Silva e Rousseff. Ainda que já estivesse em fase de construção desde o período de Cardoso na política externa brasileira pós-redemocratização, tal eixo é consolidado e ganha ênfase a partir de 2003. Dentre as ações de maior relance, a prática da cooperação internacional trouxe ao país um papel, antes pouco visto, de prestador de serviços, ao invés de somente receptor, através do envio de recursos humanos e técnicos para compartilhar suas experiências exitosas². A promoção do Estado brasileiro enquanto prestador de cooperação e líder no Sul global era parte da estratégia de Lula da Silva e Rousseff dentro do paradigma da diversificação, provendo maiores opções e parceiros bilaterais ao país.

A Cooperação Internacional Federativa fora inserida neste vetor de ação da política externa brasileira a partir da articulação que a SAF e ABC desempenharam, de forma a inserir cidades e estados brasileiros nas diretrizes da PEB que vigia no período. Isso ocorreu através da promoção de programas específicos de cooperação técnica, com a seleção e patrocínio de projetos desenvolvidos por entes subnacionais em parceria com homólogos estrangeiros. Foi o caso do “Programa de cooperação técnica descentralizada Sul-Sul” (2012), que distribuiu até 200 (duzentos) mil dólares aos projetos selecionados propostos por entes subnacionais brasileiros. A iniciativa foi fruto da parceria entre a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, por meio da SAF e da ABC, a esta última que coube o apoio técnico na elaboração dos projetos e organizar missões e atividades previstas nos projetos.

No âmbito do Programa, como forma de orientar tecnicamente estados e municípios brasileiros, foram realizados cinco seminários regionais com o intuito de envolver os governos, bem como, na condição de parceiros secundários, a iniciativa privada e a sociedade civil local

¹ Cabe apontar que não interessa à presente pesquisa fazer um estudo exaustivo de cada iniciativa, mas sim reconhecer o papel delas dentro da política de Cooperação Internacional Federativa e seus resultados na construção de uma dimensão subnacional na política externa nacional.

² Sobre esse tema, Besharati Neissan e Esteves (2015), Milani (2018), Burges (2013b) e Hochstetler e Inoue (2019) fazem importantes discussões sobre o crescente papel desempenhado pelo Brasil como doador no âmbito da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), e as implicações de tal novo papel sobre o status interacional do país, no chamado "dilema da graduação".

(BRASIL, 2012c). Das deliberações encaminhadas dos cinco seminários regionais foram realizadas adequações ao edital, contemplando opiniões derivadas de entes subnacionais³. Assim, tem-se um programa de engajamento subnacional dentro dos objetivos centrais da inserção internacional brasileira, em que, reconhecendo o potencial contributivo destes atores locais, buscava-se articulá-los dentro da política externa nacional, de forma a fortalecer os laços com países do Sul global. Igualmente, em discurso no lançamento do Programa de Cooperação Técnica Descentralizada Sul-Sul (2012), a Ministra Chefe da Secretaria de Relações Institucionais, Ideli Salvatti, ressaltou a iniciativa que tal programa oferece ao reconhecer a capacidade de produção de políticas públicas de alta qualidade dos entes subnacionais brasileiros, além de expandir o escopo da cooperação internacional brasileira a temas antes pouco priorizados, tais como desenvolvimento urbano e a governança local (BRASIL, 2012e, p. 2):

Com isso, queremos estimular prefeitos e governadores a se empenharem conosco na construção de uma política de cooperação internacional inovadora e solidária, que chegue diretamente aos cidadãos do país beneficiário e fortaleça institucionalmente os governos locais e regionais envolvidos.

Trata-se da consolidação de uma visão do Estado brasileiro em que os entes subnacionais desempenham um papel complementar e ao mesmo tempo são parte das políticas de cooperação internacional. Percebe-se a junção de política externa e política pública, e a articulação federativa como pressuposto da inserção internacional brasileira. A pauta mostra assim uma instrumentalização dos estados e municípios enquanto coexecutores do objetivo internacional do ente central. Converte, igualmente, com o ditame destacado por Saraiva (2004) acerca do Estado logístico enquanto aquele articulador de atores domésticos como meio de fortalecer a posição brasileira. Ainda no lançamento do Programa, o Subchefe de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais, Olavo Noleto, expressou o desejo de estimular a ação internacional federativa apoiada pelo Governo Federal, ressaltando os benefícios para o desenvolvimento do país, além dos benefícios à legitimidade da agenda externa brasileira (BRASIL, 2012f, p. 2, grifo nosso):

Para a Federação brasileira também é benéfico porque aproxima a política externa brasileira do cidadão, da cidadania, e mostra que cooperação internacional também pode trazer benefícios reais para as pessoas, seja do país prestador, seja do recipiendário. *Para a própria política externa brasileira é positivo, pois agrega ainda*

³ “As principais mudanças foram a inclusão dos consórcios públicos como principais proponentes das propostas de cooperação, permissão para países desenvolvidos participarem na qualidade de parceiros dos países do vetor sul-sul e a possibilidade de estados e municípios atuarem em um único projeto, desde que apenas um seja titular e outro parceiro.” (BRASIL, 2012d)

mais legitimidade para sua agenda, dialoga com novos temas, atores, oxigena suas ideias e visões. E a cooperação internacional brasileira também se beneficia, pois amplia suas possibilidades de cooperação, respondendo às demandas de países as quais muitas vezes o Governo Federal não pode responder, pois não domina o tema demandado ou não é de sua competência.

Assim, vê-se que a SAF buscava promover uma aproximação e mobilização direta de estados e municípios à política externa nacional, de prover uma diferente modalidade de capilaridade à PEB. Tal programa mostra, segundo Mónica Salomón (2012, p. 13), a estratégia brasileira da cooperação Sul-Sul envolvendo estados e municípios, além do controle de pauta federal sobre a ação externa destes, visto que cria uma dimensão subnacional na PEB a partir da coordenação e centralização política exercida pela SAF, num modelo *top-down*. Outrossim, apresenta-se enquanto uma experiência multinível válida para amadurecimento dos subnacionais a ofertarem tal cooperação de forma autônoma. Segundo a autora, a ausência de descentralização no atual modelo pôde servir como meio de otimizar recursos escassos em prol da eficácia das ações e programas de cooperação internacional brasileiros e aumento do *soft power* nacional (SALOMÓN, 2012). Além disso, a concentração da CIF no âmbito da Subchefia mostra o caráter interméstico de tal relação, que atua tanto como mecanismo de desenvolvimento de políticas locais quanto como uma esfera do vetor externo da política de Lula da Silva e Rousseff.

Por fim, em espelho ao desempenhado no capítulo acerca da Diplomacia Federativa, foi realizada uma análise no portal da Agência Brasileira de Cooperação para identificar projetos realizados pelo governo brasileiro em parceria de coexecução com governos subnacionais e/ou suas entidades subsidiárias. No intuito de prover uma explanação visual que permita maior compreensão dos projetos de cooperação, foi construída uma tabela (Apêndice A) que divide tais projetos de acordo com a região global destinada. Foram encontrados mais de cinquenta projetos envolvendo entidades subnacionais em parceria com a ABC, distribuídos em quatro continentes e sobre vinte e seis países diferentes. A leitura desta tabela aponta um claro direcionamento para América Central, América do Sul e África, regiões consideradas essenciais para a projeção da política externa nacional como parte da dupla estratégia de diversificação de parceiros e consolidação do Brasil enquanto país provedor de cooperação técnica, como o próprio relato do “Programa de cooperação técnica descentralizada Sul-Sul” (BRASIL, 2012c) já apontara. A ênfase na parceria Sul-Sul desta modalidade de cooperação mostra o papel de “ponte” entre Norte e Sul que a diplomacia brasileira buscava implementar na política externa do período (BURGES, 2013b), e os entes subnacionais, através do vetor interno, passam a ser parte desta estratégia do país.

A política de engajamento subnacional nas práticas de cooperação internacional prestadas pelo Brasil, segundo Pinheiro, Lima e Hirst (2010, p. 24-25), constituiu um instrumento da política externa expansiva do período, o que requereu a participação de diversos atores e agências. Os mais de cinquenta projetos de cooperação técnica promovidos pela ABC em coexecução com entidades estaduais e municipais ilustram a utilização da expertise técnica destes agentes locais em temas de políticas públicas como meio de promover o Brasil em sua projeção como potência intermediária e prestador de cooperação. Desde gerenciamento de recursos hídricos, segurança pública, saneamento, à proteção ambiental e educação, temas específicos da agenda de políticas públicas locais foram internacionalizados na forma de cooperação técnica internacional prestada por organismos estaduais e municipais junto à ABC. Tais projetos indicam a mobilização de entes subnacionais em projetos de prestação de cooperação técnica em países considerados essenciais no relacionamento do Brasil com o Sul global, em uma agenda de cunho multidimensional para cooperação internacional em múltiplos níveis, o internacional, nacional e local.

Assim, os entes subnacionais constituíram parte integrante da execução da política externa através da liderança da SAF e da ABC. Como aponta Rodrigues (2009), coube a esta Agência a atuação de facilitação dos entes subnacionais e suas “experiências, recursos e capacidades de órgãos e agências estaduais e municipais brasileiros, levadas para outros países” (RODRIGUES, 2009, p. 39), como parte da política externa nacional. Tal direcionamento mostra um amadurecimento na inserção dos subnacionais nas diretrizes de ação externa nacional, na qual o Governo Federal utiliza-se da parceria com entes estaduais e municipais e sua expertise técnica em temas da agenda *soft*, como havia mencionado Paquin (2004), anteriormente, para oferecer capacitação e troca de experiências com países do Sul global, consolidando parcerias diversas no mundo subdesenvolvido. A presença de temas ligados às políticas públicas no âmbito da cooperação técnica internacional ilustra, portanto, a internacionalização de tais pautas e o caráter multinível que ganha a execução da política externa no período.

5.1.2 Diretriz da Integração regional e fronteira

A diretriz de ação externa brasileira no âmbito regional era vista pelas gestões de Lula da Silva e Rousseff como uma forma de expansão do protagonismo internacional do país para uma região onde havia maior margem de manobra e flexibilidade para influenciar, o que foi facilitado pela presença de governos de países vizinhos alinhados com o espectro político-

ideológico do então presidente. A visão de que os entes subnacionais eram essenciais para o processo de integração regional já era compartilhada pelo Itamaraty desde a Assessoria de Relações Federativas, na vigência da Diplomacia Federativa, que foi responsável pelo acompanhamento e apoio direto aos estados e municípios na formação da Reunião de Intendências e Municípios, no Foro dos Governadores, e na Rede Mercocidades, primeiras iniciativas subnacionais de busca por maior representação de seus interesses no bloco mercosulino. Tal visão fora descrita pelo diplomata Moura Daniel (2002), afirmando o entendimento do ente central brasileiro de que tais iniciativas eram essenciais para prover uma base de apoio doméstico às medidas de integração. A própria ARF havia estado presente na condição de observadora em diversas reuniões realizadas pelos entes subnacionais nesse intuito (MARIANO; TESSARI, 2006).

A Cooperação Internacional Federativa, com uma base institucional mais ativa e propensa à inserção dos entes subnacionais nos vetores externos da política nacional, garantiu que a continuidade desse trabalho de suporte à ambição dos subnacionais de representação no processo de integração regional ganhasse contornos de maior visibilidade. Vicente Trevas (2006) resume as principais linhas de ação da política, que “requer a negociação de uma agenda compartilhada em torno de temas internacionais de interesse comum, tais como a cooperação técnica internacional, a integração fronteiriça, a integração regional, entre outros” (TREVAS, 2006, p. 33). Assim, disposta a apoiar estados e municípios no âmbito mercosulino, a Subchefia de Assuntos Federativos mostrou-se como entidade responsável pela articulação subnacional para tal vetor externo.

Apesar dos avanços alcançados até então com a REMI e o Foro dos Governadores, prevalecia o pensamento da insuficiência da participação de entes subnacionais no Mercosul. A necessidade de garantir maior reconhecimento destes atores na construção do Mercosul levaria à criação do Foro Consultivo de Municípios, Estados federados, Províncias e Departamentos do Mercosul. Conforme relatam Mariano e Tessari (2006, p. 67-69), durante a sétima e última reunião da REMI, realizada em Buenos Aires (2004), a proposta da delegação brasileira, na figura de Vicente Trevas, de criar um mecanismo com mais força institucional para as cidades no bloco, levaria à formação do FCCR através da Decisão 41/04 do Conselho do Mercado Comum, em 2004 (MERCOSUL, 2004), sendo instalado somente em 2007, quando firmada a Carta Rio na XXXII Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul, em um compromisso de representantes governamentais locais e nacionais.

A SAF atuou de forma preponderante na construção do FCCR, tanto em meio doméstico, quanto na articulação internacional, como apontou a professora Liliana Froio (2020

– informação verbal). Conforme relata Salomón (2011b, p. 62), os governos brasileiro e argentino demandaram a presença de estados, além das cidades, no FCCR, por favorecer a cooperação transnacional e o processo de integração, mesmo que os estados não o tenham requisitado. Tem-se, portanto, que a SAF atuou enquanto promotora da ideia, tanto no intuito de efetivá-la junto ao MRE, quanto nas negociações com outros membros do grupo. A ideia fora conduzida de forma vertical (*top-down*), visto que a própria coordenação brasileira no FCCR fica a cargo da Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República, formalmente reconhecida pelo Ministério de Relações Exteriores como a esfera pública responsável por lidar com os entes federados.

Na construção do FCCR, coube à SAF aglutinar pareceres de órgãos federais, dentre eles o MRE, a ABC e a Secretaria Geral da Presidência da República (JUNQUEIRA, 2014, p. 163). Isso pôde ser visto nas reuniões de cooperação descentralizada conduzidas pela SAF e analisadas anteriormente. Nelas, presentes representantes subnacionais, da ABC e em algumas ocasiões da AFEPA, a pauta dos trabalhos no FCCR foi frequente, com constantes trocas de informações, experiências e ideias para o fortalecimento do Foro⁴. Isso mostrou-se de forma mais evidente no ano de 2012, quando o Brasil assumiu a presidência *pro-tempore* do Foro, permitindo à SAF articular nas reuniões as diretrizes que viriam a marcar a ação integrada junto ao Mercosul, a cidadania regional, integração produtiva, integração fronteiriça e cooperação⁵.

O caso da construção do FCCR aborda uma manutenção da centralidade do Governo Federal na condução das relações externas, que ganha contornos de maior intensidade na formação de uma dimensão subnacional, ainda que coordenada dentro dos interesses nacionais. Ademais, a atuação da SAF no FCCR mostra a consonância com a agenda de fortalecimento da cooperação Sul-Sul da PEB, em correlação direta com a estratégia de desenvolvimento nacional, de caráter interméstico, além da defesa da dinamização e potencialização da atuação subnacional (MIKLOS, 2010, p. 91). A esse respeito, Alberto Kleiman conclui que o “[...] Foro vem demonstrando na prática a tese da cooperação internacional federativa e seus recursos para potencializar as agendas locais, estaduais, nacionais e regional da integração” (KLEIMAN, 2009, p. 106). Ainda assim, a ineficácia do FCCR em determinar políticas efetivas para inclusão

⁴ Presentes na III Reunião da cooperação internacional descentralizada do Brasil (2013), IV reunião da cooperação internacional descentralizada (2013) e nas Agendas Federativas de 2015 e 2016.

⁵ Um ponto ressaltado por representantes subnacionais do Norte brasileiro na IV Reunião da cooperação internacional descentralizada do Brasil (BRASIL, 2013b) foi a falta de direcionamento da atenção política da pauta mercosulina aos estados da região Norte. Em resposta, a SAF teria procurado reverter o quadro de desinteresse mediante seminários e contato regular com os governos estaduais amazônicos. A principal dessas iniciativas foi a realização, em 2007, do Encontro de Governadores da Frente Norte do MERCOSUL, em Belém (PA) (ARAÚJO, 2019, p. 126).

dos subnacionais no processo decisório do Mercosul identificou um amplo espaço entre a vontade difusa de fortalecimento da paradiplomacia e as políticas dos Estados nacionais (VIGEVANI; PRADO, 2010, p. 41).

Além da construção e condução do FCCR, outras iniciativas foram coordenadas pela Subchefia de Assuntos Federativos no âmbito da política de Cooperação Internacional Federativa. Diante do entendimento de que as “regiões de fronteira podem ser laboratórios para construção de um novo modelo de integração regional através da mobilização coordenada de entes federados sobre uma agenda comum” (TREVAS, 2006, p. 35), diversos programas foram lançados para promover a cooperação transfronteiriça subnacional. Trevas (2006, p. 34) destaca o Programa Bilíngue do Ministério da Educação, Projeto Escolas de Fronteira, e, no âmbito do Ministério da Saúde, o Sistema Integrado de Saúde. Nestes, o papel da SAF se mostrou de forma residual, visto a preponderância de outros ministérios na pauta. Ademais, a criação, em 2010, da Comissão Permanente de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira contemplou cinco projetos pilotos entre governos subnacionais⁶. A criação de tais programas possibilitou maior articulação subnacional, levando aos projetos de cooperação subnacional “Governança Fronteiriça: fortalecimento das capacidades dos Governos Departamentais e Locais do Mercosul” e “Fronteiras Abertas” (BANZATTO; PRADO, 2014, p. 21). Trata-se, segundo Caio Junqueira (2014, p. 160), de uma das primeiras manifestações da construção de um modelo de governança multinível, ao promover um sistema de negociação entre os níveis local, nacional e regional.

A dimensão transfronteiriça teve também importantes resultados na região Norte, onde são mantidos comitês de fronteira que contam com algum representante subnacional de ambos os países. As comissões, que se reúnem anualmente, subordinam-se a grupos de trabalho binacionais em áreas temáticas. Segundo Araújo (2019, p. 188)⁷, tal desenho realça o papel do MRE como coordenador das diversas instâncias federais e atores subnacionais nas relações exteriores fronteiriças. O mesmo ocorre no âmbito do Tratado de Cooperação Transamazônico, em que, diante da concentração do poder decisório na Reunião de Chanceleres e da ausência de

⁶ Tratava-se do governo estadual do Amazonas e o Departamento do Amazonas da Colômbia, o governo estadual do Mato Grosso do Sul e o Departamento de Amambay no Paraguai, o governo estadual de Santa Catarina, do Paraná e da Província de Misiones, e o governo estadual do Rio Grande do Sul e a Província de Corrientes na Argentina.

⁷ Destaca-se o caso do Conselho do Rio Oiapoque, instância consultiva e paritária construída a partir da Declaração de Intenções entre os governos do Brasil e da França em 2012. O conselho tem como jurisdição territorial as cidades francesas do lado francês, e, do lado brasileiro, o Município de Oiapoque, onde promovem ações de desenvolvimento transfronteiriço na área de políticas públicas de infraestrutura, segurança, desenvolvimento humano e cooperação técnico-científico, como é relatado na apresentação da Comissão Mista de Cooperação Transfronteiriça do Conselho do Rio Oiapoque (BRASIL, 2012g).

um órgão executivo supranacional, a formulação e implementação dos projetos da organização dependem de instâncias de coordenação no âmbito interno de cada país-membro, as Comissões Nacionais Permanentes (CNP)⁸. Segundo Araújo (2019), as CNPs contam com baixa participação subnacional, cuja interação tem ocorrido de forma *ad hoc*, na forma de projetos específicos, o que prejudica o potencial contributivo da ação subnacional à agenda externa brasileira na região⁹.

Dentro das relações com países da região sul-americana, um importante caso encontrado na análise literária, a criação do Setor de Relações Federativas da Embaixada do Brasil em Buenos Aires (2003) mostrou-se como uma experiência inovadora (MIKLOS, 2010). A nova estrutura foi desenhada para administrar articulações federativas entre o Brasil e os subnacionais argentinos, e entre o Estado argentino e os entes subnacionais brasileiros (MIKLOS, 2010, p. 103). Corresponde também ao modelo de criação de adidos federativos como meio de garantir a inserção de interesses regionais na vontade política nacional, conforme proposto por Saraiva (2004). Sobre o tema, Miklos (2010) relata um papel de acompanhamento das ações subnacionais de cidades brasileiras e argentinas, além de prover apoio institucional do Ministério às iniciativas desempenhadas.

Assim, confirma-se a concepção do apoio aos subnacionais como oportunidade de inserção internacional. Quanto ao relacionamento entre unidades subnacionais brasileiras e argentinas, a atuação do adido federativo da Embaixada brasileira em Buenos Aires se traduzia no apoio logístico, acompanhamento e facilitação dos contatos (MIKLOS, 2010, p. 106). Ainda nas relações bilaterais com a Argentina, o “Relatório de Gestão”, do Embaixador Everton Vieira Vargas (2016), da Embaixada do Brasil em Buenos Aires, cita o papel de acompanhamento da cooperação técnica descentralizada entre as cidades de Canoas (RS) e Morón (Província de Buenos Aires), assim como o papel da Comissão mista Brasil-Argentina no acompanhamento e fortalecimento da cooperação descentralizada entre entes subnacionais dos dois países (VARGAS, 2016). Houve, portanto, de modo inequívoco, um transbordamento das relações Brasil-Argentina (SERVILHA, 2012), país este central na esfera das relações bilaterais e

⁸ Araújo (2019) sugere desenvolver um marco formal para envolvimento dos atores locais na coordenação das atividades da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), além de mecanismos de controle e monitoramento dos projetos da organização realizados pelos subnacionais, ajudando-os a manter a eficácia das ações da OCTA (ARAÚJO, 2019, p. 282).

⁹ Neste ponto, Abreu (2013), a partir de uma visão securitária e voltada à soberania nacional, ao analisar a atividade paradiplomática na região amazônica, alerta para crescente permeabilidade do sistema federativo brasileiro, de riscos de ingerência estrangeira ou multilateral na agenda doméstica do estado brasileiro (ABREU, 2013, p. 76). Entretanto, a partir do relato de Araújo (2019) e Gomes Filho (2011), aponta-se que atividade paradiplomática amazônica na região não divergiu, em geral, da política externa brasileira, embora surjam, raramente, posições distintas e falhas de comunicação.

regionais do vetor externo do período, o que permitiu diversos movimentos de acordos regionais e locais de cooperação e fomento à institucionalização.

Dentre outras atividades lideradas pela SAF no âmbito da Cooperação Internacional Federativa, a atuação, no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), junto à Rede Interamericana sobre Descentralização, Governos Locais e Participação Cidadã (RIAD), organismo de representação subnacional daquela, fundado em 2001, foi coordenada pela Subchefia. Destaca-se a ocasião da 4^o Cúpula das Américas (2005), na qual o governo brasileiro sugeriu o fortalecimento dos governos locais em declaração final da Cúpula das Américas, recomendando a inclusão da resolução aprovada pela 3^a Rede Interamericana de Alto Nível sobre Descentralização, Governo Local e Participação Cidadã (Riad)¹⁰. O papel de coordenação da representação brasileira na RIAD foi também ressaltado por Salomón (2008, p. 156). Entretanto, o último relato encontrado sobre o prosseguimento das atividades da RIAD data do ano de 2008, no texto do “Relatório verbal sobre a implementação da declaração de Recife e as atividades da rede interamericana de alto nível sobre descentralização, governo local e participação do cidadão”.

Portanto, na diretriz de integração regional e fronteiriça, a Cooperação Internacional Federativa foi integrada ao vetor externo da PEB do período analisado de forma coordenada pela SAF, que atuou como promotora de diversas iniciativas e negociadora com governos estrangeiros, como foi o caso do FCCR no âmbito mercosulino. Ademais, tal papel de coordenação é perceptível na análise das reuniões conduzidas pela Subchefia com gestores estaduais e municipais, e, malgrado a existência de outros foros no âmbito regional, a prevalência das atenções da SAF ao FCCR aponta uma clara opção política que vigeu nos períodos Lula da Silva e Rousseff de priorização do espaço sul-americano como ambiente de inserção e influência brasileiras. Mostra-se também certa continuidade à visão e prática que prevalecia já na Diplomacia Federativa da importância de tais atores locais para o fortalecimento da integração sul-americana, e a sua mobilização de forma mais intensa neste

¹⁰ “Comprometemo-nos a construir um ambiente institucional mais sólido e inclusivo, com base na coordenação das políticas públicas nos campos econômico, trabalhista e social, a fim de contribuir para a geração de emprego decente, que compreenderá: [...] h. Para atingir os objetivos anteriores, teremos de promover uma maior cooperação e coordenação entre os governos locais, nacionais e regionais. [...] Neste sentido, reconhecemos o trabalho das Reuniões de Ministros e de Autoridades de Alto Nível Responsáveis pelas Políticas de Descentralização, Governo Local e Participação do Cidadão e da Rede Interamericana de Alto Nível sobre Descentralização, Governo Local e Participação do Cidadão (RIAD), em particular a III RIAD, cujo tema central foi o papel dos governos locais e regionais, da participação do cidadão e do desenvolvimento regional no combate à pobreza, geração de trabalho e renda e fortalecimento da governabilidade democrática.” (PORTAL GELEDÉS - DECLARAÇÃO DE MAR DEL PLATA, 2005).

período analisado converge com a hipótese proposta, da diversificação de parceiros internos como pressuposto de atuação e aprofundamento da inserção externa brasileira.

5.1.3 Diretriz das coalizões de geometria variável: BRICS e IBAS

A política externa do período Lula da Silva e Rousseff conduziu à emergência de novos grupos e coalizões internacionais que representavam pautas que o Brasil defendia no sistema multilateral. Nos chamados grupos de geometria variável, as pretensões do país de consolidação enquanto potência global eram solidificadas através de um papel de articulador internacional. Em suma, a literatura analisada sobre o tema apontou para a prevalência de dois grandes grupos de articulação política, o IBAS, na cooperação trilateral, e o BRICS, na cooperação multilateral. No entendimento de Faria, Nogueira e Lopes (2013), o governo Lula da Silva identificava no IBAS a possibilidade de unir países de interesses internacionais e problemas internos semelhantes através de uma aliança de geometria variável. Por meio de alianças como o IBAS e, posteriormente, o BRICS, poder-se-ia pressionar por uma nova governança global em maior simetria com o papel geopolítico desempenhado por países do Sul global. Neste meio, a Cooperação Internacional Federativa, liderada pela SAF, veio como uma consequência do aprofundamento das agendas destes grupos.

O Fórum Trilateral de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), criado em 2003, pela Declaração de Brasília, teve como seus objetivos fundadores a promoção do diálogo Sul-Sul e o desenvolvimento de pautas da baixa política em cooperação trilateral (IBSA, 2020). A agenda do IBAS contempla, dentre outros pontos, uma ampla cooperação setorial através do estreitamento das relações intrabloco na busca por soluções a problemas comuns, dividida em dezesseis grupos de trabalho¹¹. Derivada desta, buscou-se integrar agentes da sociedade civil e entes federativos dos três países para o intercâmbio de ideias e cooperação (JARDIM, 2014, p. 22-23). Diante da proximidade política que o Foro proporcionou às autoridades nacionais dos três países, foi proposta, em 2008, a criação do Fórum de Governança Local. Com a presença de representantes subnacionais e da sociedade civil dos países, o Fórum proporcionou um novo espaço de articulação federativa nas diretrizes de inserção internacional brasileira do período.

¹¹ São estes os Grupos de Trabalho de Administração Pública e Governança, Administração Tributária e Aduaneira, Agricultura, Assentamentos Humanos, Ciência e Tecnologia, Comércio e Investimento, Cultura, Defesa, Sociedade da Informação, Desenvolvimento Social, Educação, Energia, Meio Ambiente e Mudanças Climáticas, Saúde, Transporte e Turismo.

Uma vez que os três países do grupo são de organização político-territorial federalista, a aproximação destes entes permitiria aumentar a convergência político-econômica a novos níveis de poder. Neste intuito, a própria CNM organizou o estudo “Índia, Brasil e África do Sul - A Cooperação Sul-Sul pela Governança Local” (2011) com uma análise comparativa da estrutura federativa dos três países, trazendo aos Municípios brasileiros novas perspectivas e desafios para a cooperação trilateral. O documento visou identificar semelhanças e diferenças entre os países para fomentar a cooperação nos municípios. No entendimento da Confederação (2011), a participação ativa de atores locais potencializaria as possibilidades de intercâmbio trilateral. Assim, o Fórum foi fundado com objetivo de prover uma plataforma global de práticas de governança local e organizações da sociedade civil na pesquisa e defesa da democracia local e para facilitar a cooperação Sul-Sul no âmbito descentralizado (INSTITUT OF SOCIAL SCIENCES, 2020). Nos termos da carta de fundação do Fórum:

CONSIDERANDO que Índia, Brasil e África do Sul estão comprometidos com formas democráticas de governo e objetivam conduzir o processo democrático a níveis ainda mais elevados;

CONSIDERANDO que, como representantes dos três maiores países, acreditamos firmemente que nenhuma democracia pode ser significativa e vibrante sem uma base forte de sistema de governança local;

CONSIDERANDO que as três democracias da Ásia, da América Latina e da África lançaram programas de democracia local em escala nacional; CONSIDERANDO que há um vasto âmbito para cooperação e colaboração mútuas em diferentes campos de governança local;

CONSIDERANDO que sentimos fortemente a necessidade urgente de formação de um fórum multilateral para institucionalizar a cooperação e a colaboração entre os três países;

Nós, profissionais, pesquisadores, ativistas da governança local decidimos formar o Fórum de Governança Local Índia-Brasil-África do Sul (Ibas FGL) [...] (IBSA-LGF, 2008,¹² p. 4 *apud* CNM, 2011, p. 16).

Percebe-se na carta a necessidade de aproximação de agentes locais como meio de promover o eixo Sul-Sul das relações destes países, assim como uma forma de fortalecimento da experiência democrática através do envolvimento dos três níveis de poder estatal. Tal verticalização das relações do IBAS ocorria através da identificação de pontos comuns nos meios geográficos, políticos, culturais, econômicos e sociais, como destaca o documento da CNM (2011):

O Fórum de Governança Local Ibas aparece como um espaço de intensa potencialidade para um diálogo denso e trocas concretas, com intercâmbio de valores,

¹² IBSA-LGF, India-Brazil-South Africa Local Governance Forum – Report 1. Janeiro de 2008, Nova Déli, Índia.

ideias, conhecimento e experiências, cujo fortalecimento se mostra extremamente favorável ao desenvolvimento humano em cada um dos três países que o integram. Porém, para que esse amplo potencial se concretize, é fundamental que atores locais dos três países exerçam um esforço de conhecimento mútuo, elemento essencial ao diálogo entre os integrantes da rede (CNM, 2011, p. 161).

A última Cúpula presidencial do IBAS ocorreu em 2011, em Tshwane. Até então, em duas ocasiões a Declaração final dos presidentes menciona os avanços decorrentes do Fórum de Governança Local, na Declaração de Brasília (2010)¹³ e na própria Declaração de Tshwane (2011)¹⁴. Nestas, a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República manteve contato com atores governamentais indianos e sul-africanos para discutir a temática das relações intergovernamentais, governança local e participação popular (BRASIL, 2020), e o papel de coordenação da SAF na representação brasileira neste Foro fora confirmada por Ana Carolina Loreno (2020 – informação verbal) e Liliana Froio (2020 – informação verbal).

No caso do BRICS, a primeira forma institucionalizada de contatos subnacionais foi o I Encontro de Cidades-Parceiras do BRIC, em Qingdao, China, em 2011. Intitulado *Practical Cooperation and Mutual Benefit* (“Cooperação prática e benefício mútuo” – tradução nossa), foi realizado entre os governos locais de Qingdao (China), Rio de Janeiro (Brasil), Mumbai (Índia) e São Petersburgo (Rússia) de forma autônoma (WERNECK; SOUZA, 2011, p. 3). A articulação direta do Governo Federal brasileiro ocorreria na ocasião da Cúpula de Sanya (2011)¹⁵, com o objetivo de estabelecer colaborações de nível local para promover o desenvolvimento comum e enfrentar os desafios da urbanização. Assim, o Fórum de Cooperação de Cidades Irmãs e Governos Locais dos BRICS representou a consolidação do compromisso estabelecido já na III Cúpula do grupo, e visou estabelecer-se como um mecanismo de apoio às Reuniões de Líderes deste, realizando encontros anuais. O Fórum mostrava-se, assim, como meio complementar da cooperação intra-BRICS, o que suscitava a aproximação de atores domésticos como meio de fortalecer a agenda do grupo. A ênfase em

¹³ “Cooperação setorial e Fóruns Pessoas [...] 39. As Líderes notaram com satisfação a organização e os resultados do Fórum de Mulheres, Fórum Parlamentar, Fórum Empresarial, Fórum de Editoras, Fórum Acadêmico e Mesa Redonda sobre Relações Intergovernamentais e Diálogo com o Governo Local, que tem raízes nas três sociedades. Os Líderes também destacaram a cooperação entre os três países no formato da Cúpula Tri-Nações de Pequenas, Micro e Médias Empresas” (GOVERNMENT OF INDIA, 2010, tradução nossa).

¹⁴ “Cooperação setorial e Fóruns da sociedade civil 96. Os Líderes notaram com apreço a organização e os resultados das reuniões dos Fóruns da Sociedade Civil, i.e., Fórum Acadêmico, Empresarial, de Editores, de Relações Intergovernamentais e Governança Local, de Pequenas e Médias Empresas (Tri Nations Summit) e de Mulheres.” (BRASIL, 2011c).

¹⁵ Conforme consta na Declaração de Sanya (2011): Formulamos o “Plano de Ação”, que estabelece as bases para a cooperação no âmbito do BRICS e que tem como objetivo fortalecer a cooperação no BRICS e beneficiar nossos povos. [...] II. Novas áreas de cooperação [...] 1. Realizar o primeiro encontro de Cidades Irmãs e Governos Locais do BRICS em 2011, na China (BRASIL, 2011a).

temas de políticas públicas e concernentes à agenda local é apontada nos temas do Fórum, dispostos na Declaração (2011):

[...] 2. Como atividade de apoio da Reunião de Líderes dos BRICS, deve-se estabelecer o mecanismo referente ao Fórum de Cooperação de Cidades Irmãs e Governos Locais dos BRICS.

[...] 4. Sob o tema de “Ampliar Perspectivas, Compartilhar Prosperidade, Desenvolver Cidades Irmãs e Promover Cooperação”, o Fórum busca o fortalecimento do diálogo e da cooperação nos campos de parcerias entre províncias e governos locais, incluindo infraestrutura, iniciativas de desenvolvimento comunitário, assentamentos humanos, economia verde, programas de intercâmbio educacional, cultura, cidades irmãs e a transferência de tecnologias apropriadas (pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica). O Fórum dará atenção especial às experiências compartilhadas, de cooperação e de colaboração e às melhores práticas para lidar com os desafios da urbanização.

As organizações/instituições designadas para o Fórum são: Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República do Brasil, Associação Internacional de Cidades Irmãs (Federação Russa), Ministério do Desenvolvimento Urbano da Índia, Associação de Cidades Chinesas para Irmanamento Internacional (CIFCA) e Entidade Representativa da República da África do Sul (ESPAÇO DE SOBREVIVÊNCIA - DECLARAÇÃO DO I FÓRUM DE COOPERAÇÃO DE CIDADES IRMÃS E GOVERNOS LOCAIS DOS BRICS, 2011).

Como destacam Damico (2015) e Stuenkel (2016), a Cúpula de Sanya representou um ponto de virada no âmbito da cooperação intra-BRICS, por abordar um novo leque de temas antes não disposto na agenda do grupo, representando um momento de amadurecimento da coordenação política. Com o tema “Ampliar Perspectivas, Compartilhar Prosperidade, Desenvolver Cidades Irmãs e Promover Cooperação”, a primeira edição do Fórum contou, no lado brasileiro, com representação do Governo Federal, especificamente da Subchefia de Assuntos Federativos. Na ocasião, manifestou-se a respeito dos desafios comuns enfrentados pelos países quanto à governança local e à necessidade de parcerias para resolução destes (SOUZA; WERNECK, 2011, p. 7). A importância do Foro seria ressaltada nas declarações de Nova Délhi (2012),¹⁶ Durban (2013)¹⁷ e Fortaleza (2014)¹⁸ durante a gestão Rouseff. Na

¹⁶ “44. Os desafios da rápida urbanização, enfrentados por todas as sociedades em desenvolvimento, inclusive as nossas próprias, são de natureza multidimensional e cobrem uma diversidade de temas interligados. Instruímos nossas respectivas autoridades a coordenar esforços e aprender com as “melhores práticas” e tecnologias disponíveis, de modo a trazer benefícios para nossas sociedades. Constatamos, com satisfação, a realização do primeiro encontro de Cidades Irmãs no âmbito do BRICS, em Sanya, em dezembro de 2011, e levaremos adiante esse processo com a realização de um Fórum de Urbanização e Infraestrutura Urbana conjuntamente com a realização do Segundo Encontro de Cidades Irmãs no âmbito do BRICS e do Fórum de Cooperação de Governos Locais.” (BRASIL, 2012h).

¹⁷ “13. Reunião das Cidades-Irmãs dos BRICS e do Fórum de Cooperação em Governança Local dos BRICS” (BRASIL, 2013d).

¹⁸ “15. Reunião do Fórum de Cooperação de Cidades Irmãs e Governos Locais dos BRICS.” (BRASIL, 2014c).

declaração de Ufá (2015), a presença de governos locais é mencionada na forma de um novo mecanismo de encontro, o Foro Civil¹⁹, englobando atores da sociedade civil e academia.

No caso do BRICS, a presença da SAF é ressaltada desde a Declaração que daria origem ao Foro que envolveu atores subnacionais brasileiros. A presença desta pauta na articulação federativa promovida pela Subchefia no âmbito da política externa brasileira mostra-se como uma inovação política, e o âmbito subnacional passa a ser parte da pauta de cooperação internacional em foros de geometria variável. Além disso, em ambos os foros a pauta de diálogo esteve ligada à cooperação técnica, compartilhamento de experiências e busca por uma agenda de políticas públicas. Assim, a dimensão subnacional nesta diretriz da PEB mostra-se uma extensão da agenda multilateral brasileira, voltada a temas da baixa política e de interesse local. Tal extensão só seria possível diante da convergência entre autoridades nacionais e locais dos países envolvidos, o que permitiu que as coalizões de geometria variável analisadas alcançassem novos níveis relacionais, efetivando uma atuação em múltiplos níveis, canais e atores envolvidos, o que aponta para tal diversificação, que é arraigada ao paradigma analisado.

O que se pode aferir do papel subnacional desempenhado nos dois foros centrais na execução da política externa brasileira do período é que a diversificação de parceiros para inserção internacional ocorreu como uma consequência do aprofundamento da parceria política que eles proporcionaram. Neste ponto, o debate da aproximação entre a política externa e as políticas públicas ganha força. Isso pois, a primeira passa a ser um instrumento direto da internacionalização da segunda. A “confusão” que ocorre entre as duas tem como ente principal os subnacionais, visto que são os principais beneficiários destas novas esferas de interação internacional. Retoma-se o debate proposto por Milani e Pinheiro (2013) em que a política externa, permeada pela diversidade de agendas e atores, perde sua especificidade, a partir do que Mesquita (2014) chama de os novos *stakeholders* da política externa brasileira.

Em destaque ao caso do BRICS, o qual foi inserido na articulação da Cooperação Internacional Federativa, o sucesso político do grupo permitiu a expansão da agenda de contato multilateral para temas relativos à agenda doméstica destes países, e a mobilização de atores internos, dentre eles, os governos locais, foi elementar para consolidar a nova esfera de atuação conjunta do grupo de aprofundamento da cooperação intra-BRICS, como havia destacado Stuenkel (2016). Parte deste sucesso da inserção federativa neste grupo deve-se à continuidade

¹⁹ “74. Saudamos a iniciativa da presidência de turno russa de realizar o primeiro Foro Civil do BRICS, que contribui para um diálogo entre as organizações da sociedade civil do BRICS, a academia, empresas e governos dos países do BRICS em uma ampla variedade de importantes questões socioeconômicas. Também saudamos a realização do Foro Sindical, bem como o lançamento da “dimensão da juventude” da nossa cooperação durante a Presidência russa.” (BRASIL, 2015b).

e prioridade política que foi dada às relações com o BRICS no período Rousseff, o que permitiu a expansão da agenda do grupo. Ainda assim, a descontinuidade destes dois Foros de articulação federativa converge com o postulado por Vigevani (2006), acerca das dinâmicas de *stop and go* que marcam a ação do Estado brasileiro quanto à pauta federativa. Neste caso, o lançamento dos Foros, nos dois grupos, foi resultado do aprofundamento das agendas de cooperação política, porém sua descontinuidade, ainda no governo Rousseff, mostra a não priorização desta pauta no âmbito da CIF, de forma a desarticulá-los nos anos seguintes.

5.1.4 Diretriz de relações bilaterais com países desenvolvidos

As relações bilaterais com países desenvolvidos não foram excluídas das diretrizes de política externa dos governos Lula da Silva e Rousseff. O paradigma da diversificação não significava a exclusão destes da agenda externa brasileira, mas sim a expansão das escolhas e opções político-econômicas que o Brasil precisaria ter com países tanto do Norte quanto do Sul global. Malgrado a preponderância política do eixo Sul-Sul, as relações com países desenvolvidos não observaram recuo ou retrocesso, porém perderam o destaque que havia no período Cardoso. Nesse sentido, a Cooperação Internacional Federativa fora incluída nesta pauta majoritariamente através da cooperação descentralizada com a França e a Itália, que tiveram institucionalização e contatos recorrentes, e em menor medida com EUA e Espanha. A cooperação com Itália e França teve coordenação direta da SAF em conjunto com a ABC, esta última que mantinha maior controle sobre os projetos de cooperação técnica, enquanto a primeira encarregava-se da orientação política e articulação federativas nos marcos de cooperação.

No caso da cooperação descentralizada Brasil-França, Cervo e Bueno (2010) já apontavam para um interesse de parceria francês durante o governo Lula. Até o ano de 2005, a cooperação descentralizada bilateral ocorria de forma não-coordenada, com projetos e acordos isolados entre os dois países. No ano seguinte, uma série de reuniões temáticas passou a ser organizadas de forma bilateral para debater temas e intercâmbios possíveis de serem institucionalizados em um acordo quadro (CNM, 2009, p. 58). A reunião que permitiu a institucionalização da cooperação descentralizada ocorreu em Marselha, em 2006 (BRASIL, 2006a)²⁰. Esta mostrou-se como um elemento de avanço e fortalecimento das relações entre

²⁰ "O Comitê brasileiro, por sua vez, contou com 41 membros divididos entre: 12 representantes de cidades (Belo Horizonte, Vitória, Salvador, Diadema, São Luís, Recife, Corumbá, Joinville, Juiz de Fora, Niterói, Fortaleza e São Paulo), 12 representantes de Estados (Amapá, São Paulo, Paraná, Ceará, Bahia, Alagoas, Amazonas, Mato Grosso, Paraná, Acre, Espírito Sano e Rio de Janeiro), três representantes de associações (FNP, CNM e ABM)

Brasil e França na Declaração Conjunta dos Presidentes Chirac e Lula, quando da visita do Presidente francês ao Brasil, em maio de 2006, como seria destacado no Relatório de Avaliação do encontro seguinte, em Belo Horizonte (2007c).

O segundo encontro ocorreu em Belo Horizonte (2007), onde foram expandidas as questões tratadas, dando destaque ao papel internacional desempenhado por entes subnacionais dos dois países na sessão plenária intitulada “O papel e lugar da ação internacional de governos locais, Estados e regiões no contexto das Políticas Exteriores e da Cooperação realizada pelos Estados” (BRASIL, 2007c; 2007d).²¹ No Relatório de Avaliação do II Encontro (BRASIL, 2007c), destaca-se o debate das potencialidades de uma atuação conjunta em grandes temas inter-regionais e globais e papel dos entes subnacionais no desenho de uma nova governança global. De forma a consolidar institucionalmente tal parceria, no ano seguinte seria assinado, em Oiapoque, o Protocolo Complementar ao Acordo-Quadro de Cooperação entre os países (BRASIL, 2008b), institucionalizando a parceria descentralizada Brasil-França.

Os encontros subsequentes - de Lyon (2009) e São Paulo (2013), sendo este o último registrado -, apresentaram uma ampliação do escopo temático das discussões descentralizadas, tendo como pautas o desenvolvimento sustentável no contexto urbano, nas dimensões de gestão territorial, competitividade, formação empresarial e universitária, impacto social e cultural, que daria prosseguimento às parcerias existentes em vias a multiplicar o projetos com potencial de replicação (BRASIL, 2009c; 2013c; CNM, 2009, p. 62). A Declaração de Lyon, de 4 de dezembro de 2009, destaca a complementaridade e a articulação necessárias entre a ação internacional dos governos locais, estaduais e territoriais e as políticas externas conduzidas por seus governos nacionais. Considera fundamental a contribuição dos governos locais, estaduais e territoriais brasileiros e franceses no processo mundial de luta contra as mudanças climáticas, por meio de ações de cooperação concreta e inovadoras, e que a contribuição ativa desses governos contribui para a iniciativa conjunta dos Presidentes Lula da Silva e Sarkozy (BRASIL, 2009c, p. 2)

Adjacente à tal cooperação descentralizada bilateral, o fortalecimento institucional e amadurecimento das relações neste âmbito permitiu a proposta, já discutida desde a reunião de

e 14 membros do governo central brasileiro (SAF, MRE, Ministério das Cidades, Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Cultura, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério da Educação, Ministério do Trabalho, Ministério da Saúde, Ministério do Turismo, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, Ministério do Planejamento, Ministério da Agricultura e a Caixa Econômica Federal)." (CNM, 2009, p. 59).

²¹ Seguida pelas sessões “Cooperação Sul–Sul–Norte: solidariedade, cooperação e possibilidades” e “Governos locais como agentes de integração regional e mundial”, teve sua organização coordenada pelo Governo Federal, por intermédio da Subchefia de Assuntos Federativos e da Agência Brasileira de Cooperação em parceria com o Governo de Minas, a Prefeitura de Belo Horizonte e o Fórum Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais (FONARI) (BRASIL, 2007c; 2007d).

Belo Horizonte, em 2007 da cooperação triangular direcionada a outras regiões. Em junho de 2010, realizou-se o “Seminário de Cooperação Cruzada Brasil França para o Haiti e África”²², organizado pela ABC, pela *France Coopération International* (FCI), pela Agência Francesa para o Desenvolvimento (AFD) e pela Embaixada da França em Brasília, com o apoio da Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República. O Seminário contou com a participação de governos subnacionais, com o objetivo de promover uma oferta coordenada de cooperação técnica e responder às necessidades de desenvolvimento de políticas públicas nos países africanos e no Haiti. O “Edital de convocação para projetos franco-brasileiros de cooperação descentralizada trilateral em benefício do Haiti e do continente africano” convidava entes subnacionais a propor projetos de cooperação técnica trilateral nestas regiões (AMBASSADE FRANÇAISE, 2010).

Conforme apontou relatório da CNM (CEZÁRIO, 2011, p. 120-122), o Seminário Brasil-França de Cooperação Cruzada para o Haiti e África tornou-se um modelo de cooperação Norte-Sul-Sul promovido pela ABC em arranjo político institucional, e contou com apoio de organizações municipalistas para sua execução, em destaque a CNM e a FNP. No entendimento do estudo desenvolvido pela CNM (2009), tal proposta mostra-se como vetor de atuação federativa em meio à política externa nacional, de forma que a própria representação da Presidência da República “[...] buscou evidenciar as potencialidades da cooperação descentralizada para além da captação de recurso, ressaltando, sobretudo, a dimensão da cooperação triangular como tem sido proposta entre África-Brasil-França.” (CNM, 2009, p. 63).

No caso da cooperação Brasil-Itália, como apontam Lorenzo, Fonseca e Lopes (2016), desde a criação da SAF, o Governo Federal passou a promover acordos de cooperação internacional com outros países, junto a entes subnacionais brasileiros. A gradual aproximação descentralizada entre os dois países teria como ponto de destaque uma reunião com atores da cooperação descentralizada em grupo de trabalho próprio, conforme consta na III Reunião do Conselho Ítalo-brasileiro de cooperação econômica, industrial, financeira e para o desenvolvimento, ocorrida em Roma (2008), como parte do Acordo-Quadro de Cooperação

²² A “cooperação descentralizada trilateral” no contexto da cooperação Brasil-França, nos termos do edital, “se refere às ações internacionais empreendidas pelos governos subnacionais (municípios e estados) do Brasil e coletividades territoriais francesas para promover ações coordenadas de cooperação em favor das autoridades locais de um terceiro país (sendo no caso específico deste Edital o Haiti ou um país do continente africano), a fim de contribuir para a solução de seus desafios de desenvolvimento e fortalecimento de suas políticas públicas” (AMBASSADE FRANÇAISE, 2010, p. 1).

Econômica, Industrial, Financeira e para o Desenvolvimento (1997)²³. Neste encontro, o grupo de trabalho sobre Cooperação e Desenvolvimento, presidido por representante da ABC e da Subchefia de Assuntos Federativos, incluiu a proposta de cooperação descentralizada através do que viriam a ser os programas “Brasil Próximo” e “Cem Cidades”, dando os primeiros passos para um marco jurídico de cooperação descentralizada no Conselho ítalo-brasileiro (BRASIL, 2008a). A reunião ocorreu um mês antes da visita do presidente Lula à Itália, visando impulsionar, no alto nível, a parceria estratégica entre os dois países.

Fruto dessas articulações, os dois países reconheceram as vantagens recíprocas que poderiam advir da inclusão da cooperação descentralizada como tema das relações diplomáticas entre os dois países. Passo seguinte foi a assinatura, em outubro de 2007, do Protocolo Adicional ao Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Italiana sobre a Cooperação Descentralizada, acordo esse firmado 35 anos antes, em 1972. O Protocolo Adicional contempla disposições em matéria de cooperação descentralizada, tais como as contidas no artigo 2º, que estabelece que:

[...] com o objetivo de favorecer a coerência, a complementaridade e a coordenação entre as políticas e os programas dos diferentes níveis de governo e de fortalecer o diálogo entre os governos locais e as autoridades nacionais, os dois governos se empenharão para orientar as ações de cooperação descentralizada inserindo-as em programas-quadro bilaterais e/ou multilaterais que prevejam linhas e indicações de prioridade temática e territorial, assim como adequadas modalidades de cofinanciamento (BRASIL, 2010b, grifo nosso).

Assim como no Protocolo assinado entre Brasil e França (2008), o caso da cooperação Brasil-Itália é visto enquanto complemento nas relações bilaterais destes países, cuja coordenação alcança novos níveis de poder e relacionamento através da cooperação descentralizada. A noção de desenvolvimento regional e das “escalas territoriais” desta relação bilateral é explicada na visão de Vicente Trevas (2006, p. 35-36) sobre o acordo com a Itália:

O objetivo principal deste Acordo é a difusão e adaptação de instrumentos, políticas públicas e estratégias utilizadas pelas regiões da Terceira Itália, entre atores institucionais das três esferas de governo, para a promoção do desenvolvimento regional, da economia, da cultura, do cooperativismo e do planejamento integrado das políticas sociais no território. [...]

Essa experiência, ainda em curso, de articulação intergovernamental e cooperação técnica pretende aprofundar o debate nacional em torno das estratégias de

²³ Conforme dispõe na ata da III reunião do conselho ítalo-brasileiro de cooperação econômica, industrial, financeira e para o desenvolvimento (BRASIL, 2008a, p. 2): "Cooperação descentralizada - As Partes coincidiram em assinalar que esta modalidade de cooperação atende à necessidade de uma nova abordagem nas relações de cooperação entre a Itália e o Brasil, mais sistêmica e mais abrangente. O momento atual, em que a Direção Geral de Cooperação para o Desenvolvimento se vê confrontada com consideráveis restrições financeiras, leva, com efeito, à procura de sinergias com novos parceiros para a cooperação: setor privado, autarquias e entidades locais, fundações, etc."

desenvolvimento local-regional que poderão ser implementadas em diversas escalas territoriais, na medida em que se propõe fortalecer a articulação interministerial, no âmbito do Governo Federal, e intergovernamental, entre as diferentes esferas de governo envolvidas neste Protocolo de Cooperação.

Decorrente do Protocolo Adicional, o Programa Brasil Próximo²⁴ é resultado de acordos entre os dois governos para projetos de cooperação descentralizada, com os objetivos de desenvolver uma modalidade de cooperação pública descentralizada com base na troca de experiências entre entes locais brasileiros e italianos, propondo “viabilizar parcerias para o desenvolvimento local com foco em estados e municípios dos dois países” (BRASIL, 2015c, n.p.). Buscava-se, através da experiência italiana de estruturação socioeconômica, tornar-se referência para territórios brasileiros em pautas de desenvolvimento local, com término em 2015 (LORENZO; FONSECA; LOPES, 2016)²⁵.

Na Mesa Redonda de Cooperação Descentralizada Brasil-Itália (2009), é destacado o papel da diplomacia presidencial de Lula (BRASIL, 2009b, p. 3), por Vicente Trevas, como essencial para o desenvolvimento desse tipo de cooperação. A experiência desta cooperação bilateral é vista como orientadora das diretrizes da institucionalização da cooperação descentralizada no Brasil, que pressupõe a participação ativa dos entes subnacionais. Conclui-se que a parceria Brasil-Itália aproximou os entes locais dos dois países em pautas temáticas da política estadual e municipal em níveis econômico, de troca de informações e experiências, cultural, turístico: “É necessário promover este tipo de cooperação, pois se trata de processos que podem chegar até a onde a cooperação institucional não consegue” (BRASIL, 2011b, n.p.).

Por fim, no âmbito da cooperação com os Estados Unidos, a SAF teve um papel de acompanhamento das atividades que foram desempenhadas de forma majoritariamente autônoma pelos entes subnacionais brasileiros. Destaca-se o Memorando de Entendimento para apoiar a Cooperação Estadual e Local, assinado na ocasião da visita da presidente Rousseff aos EUA, em 9 de abril de 2012. No corpo do documento, reconhece-se a importância de uma parceria sólida entre os governos estaduais e locais do Brasil e dos Estados Unidos como

²⁴ O Programa envolveu as regiões italianas de Úmbria, Marche, Toscana, Emilia Romagna e Liguria para o desenvolvimento de projetos de cooperação descentralizadas com regiões brasileiras no entorno de Manaus e Alto Solimões (Amazonas), Serra das Confusões (Piauí), Centro Paulista (São Paulo), Bagé e Região Campanha (Rio Grande do Sul), Mantiqueira (São Paulo, Minas Gerais), Baixada Fluminense (Rio de Janeiro), entorno de Curitiba (Paraná) e comunidades rurais no entorno de Campina Grande (Paraíba).

²⁵ Segundo Lorenzo, Fonseca e Lopes (2016), o programa Brasil Próximo mostrou-se de forma horizontalizada, flexível e participativo entre as partes envolvidas: “[...] contemplando uma maior diversidade de agentes institucionais, inclusive não governamentais, amparadas por mecanismos descolados da diplomacia formal; predominou a lógica da criação de condições locais (por meio da capacitação das comunidades) para a construção de estratégias de desenvolvimento duradouras e consentâneas com as características e as especificidades de cada território.”

instrumento de auxílio na consecução de objetivos comuns e ampliação de benefícios mútuos e que tal incremento da cooperação subnacional contribui para o fortalecimento das relações bilaterais entre os dois países, além de complementar os diálogos bilaterais em andamento (BRASIL, 2012i)²⁶.

Outra parceria bilateral foi também identificada pela pesquisa. Trata-se da parceria com a Espanha, relatada na "Ata da reunião de seguimento e avaliação da III Comissão Mista Brasil-Espanha de Cooperação", realizada em 12 de junho de 2006, em Brasília. Com a presença de representantes da ABC, foi discutido o programa bilateral de cooperação no âmbito do Convênio Básico de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica (1989) e do Tratado Geral de Cooperação e Amizade (1992). A pauta da cooperação descentralizada no âmbito do desenvolvimento foi ressaltada nos diversos projetos já existentes em temas de políticas públicas, em que entes subnacionais espanhóis prestavam cooperação técnica e financeira a cidades e regiões brasileiras. A mesma pauta seria repetida nos encontros bilaterais dos anos seguintes (ABC, 2008).

Na visão de Salomón (2008, p. 148), as experiências da cooperação descentralizada com França e Itália foram exemplos da construção de uma cooperação multinível, na qual o ente central brasileiro atuou enquanto coordenador e articulador principal das atividades, mas teve a execução dos projetos de forma descentralizada nos entes subnacionais e outros agentes sociais. A participação de representantes subnacionais nos comitês binacionais para averiguar os projetos é parte da concepção da autora da participação dos três níveis de governo na gestão de uma política internacional. Aponta ainda que a instrumentalidade de tais projetos de cooperação para superação de desigualdades regionais fora essencial para uma maior valorização da cooperação descentralizada pelo Estado brasileiro, incentivando tal prática no âmbito subnacional (SALOMÓN, 2008, p. 149). Ademais, o fato dos protocolos com Itália e França terem sido assinados não é um acaso, segundo Rodrigues (2011, p. 19), visto que a cooperação descentralizada teve na integração europeia o seu berço, como uma variante da cooperação internacional somada à paradiplomacia específica das regiões.

²⁶ [...] objetivo de garantir que essas iniciativas sejam complementares e compatíveis com as políticas de seus respectivos governos federais; [...] 1. Os Participantes pretendem encorajar a cooperação subnacional, diretamente entre entidades subnacionais e/ou por intermédio de suas associações nacionais e regionais, com o objetivo de reforçar os laços entre os dois países, em conformidade com as políticas internas e externas dos Participantes. [...] 3. Os Participantes pretendem prestar apoio, quando apropriado, aos esforços de engajamento de seus respectivos governos estaduais e locais com seus parceiros em atividades de cooperação concernentes a áreas de interesse mútuo, tais como educação, intercâmbio cultural e técnico, crescimento econômico, desenvolvimento sustentável, democracia e inclusão social. 4. Os Participantes pretendem avaliar a necessidade de compromissos adicionais sobre cooperação subnacional e descentralizada, em apoio às atividades de cooperação de seus governos subnacionais e suas associações (BRASIL, 2012i).

Percebe-se o esforço do governo brasileiro de incluir toda ação externa subnacional, mesmo as autônomas e fora do escopo da CIF realizada pelo ente central, dentro de marcos de cooperação. Além da questão da segurança jurídica, que é invocada pela literatura especializada em diversas ocasiões, à luz do entendimento das relações entre entes centrais e subnacionais nas relações externas, tal posição mostra-se como instrumento de coordenação indireta (SOLDATOS, 1990), mantendo toda ação subnacional nas linhas gerais de ação externa nacional, e evitando a fragmentação da voz nacional ou mesmo contradição de posicionamentos do ente central e de entes subnacionais. Ao mesmo tempo, tal coordenação do ente central estabelece o aprofundamento das relações bilaterais com o país envolvido, as quais alcançam novos níveis de poder e agendas de interlocução entre as autoridades. O alcance destas relações a canais intergovernamentais em nível subnacional indica maturação do relacionamento institucional, e o Estado brasileiro, ao estar articulando os entes subnacionais neste processo, aponta para a diversificação enquanto pressuposto da inserção internacional integrada.

Ademais, cabe apontar que a cooperação desenvolvida com Itália e França se mostrou enquanto uma ponte entre a política pública e a política externa, promovendo interesses relacionados às políticas públicas locais de desenvolvimento de forma internacionalizada e multinível, ao mesmo tempo em que age como complementar ao aprofundamento do relacionamento bilateral e consolida o objetivo de política externa de promoção da imagem internacional do Brasil com o mundo desenvolvido. Isso fora apontado na promoção de eventos e encontros com temas voltados às políticas públicas locais, assim como declarações finais que enfatizavam a importância da parceria como aprofundamento dos laços bilaterais, como nas declarações de Marselha (2006), Belo Horizonte (2008) e Lyon (2009). A cooperação com a Itália também é ressaltada por Trevas (2006) como essencial para o estabelecimento de um marco de cooperação para o desenvolvimento liderada pelo ente central brasileiro, em parceria com os entes subnacionais, de forma a promover o diálogo intergovernamental de políticas locais por intermédio da noção de “escalas territoriais”.

5.2 DEMAIS AÇÕES DE ARTICULAÇÃO FEDERATIVA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Outras medidas de articulação federativa foram identificadas no escopo da Presidência da República e do MRE. A I Reunião de Operadores Estaduais sobre Cooperação Internacional Federativa (2004), organizada pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e pela Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos

(APEX), em parceria com a AFEPA e a SAF, contou com o discurso do então ministro secretário da Coordenação Política e Assuntos Institucionais, Aldo Rebelo, relatado por Saraiva (2004, p. 133-134), no qual propõe a cooperação mais ativa do Governo Federal com os entes federativos na cena internacional. Na ocasião, buscou-se estabelecer os instrumentos e desafios à cooperação internacional federativa, com representantes estaduais, municipais, do MRE e da ABC. O encontro teve com o objetivo transformar os estados em partícipes da nova inserção brasileira no cenário internacional, conforme relata Nunes (2005, p 46-48), ao explicar que tal mobilização federativa permitiria a construção de uma “nova agenda da cooperação internacional federativa” em apoio às ações federais no âmbito mercosulino, na integração sul-americana e na consolidação das novas coalizões de países emergentes.

Já no caso do I Seminário sobre Coordenação Federativa para Promoção de Exportações (2004), buscou-se divulgar ações federais na exportação e pautar a articulação dos atores subnacionais na estratégia federal de ampliação da pauta exportadora (NUNES, 2005, p. 47). Por sua vez, o I Encontro de Negociações Internacionais – Estados e Municípios, realizado em Brasília (2006), coorganizado pela Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e pela AFEPA, expôs as grandes linhas da política externa brasileira para um público de prefeitos, secretários municipais e estaduais, técnicos e acadêmicos especialistas nessa área de todo o Brasil (RODRIGUES, 2006, p. 8). Isso indica que a agenda comercial da SAF, como apontou Ana Carolina Loreno (2020 – informação verbal), restringia-se à mobilização de atores regionais para eventos e missões internacionais, de cunho institucional.

No campo da articulação subnacional em negociações internacionais, a SAF fora responsável pela mobilização de gestores e representantes de estados e municípios brasileiros junto ao Itamaraty para participação brasileira na Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas de 2015 (COP-21). Trata-se de um entendimento, como destacou o subchefe Olavo Noleto, do papel dos entes subnacionais brasileiros enquanto parte integrante e essencial do cumprimento das metas estabelecidas na Conferência e no fornecimento de insumos aos negociadores acerca das possibilidades de complementariedade destes atores (BRASIL, 2015a), que já havia sido apontado na VI Reunião da Cooperação Internacional Descentralizada (BRASIL, 2014b).

Por fim, cabe destacar as tentativas de dar pacificação jurídica à atividade paradiplomática dos estados e municípios. A primeira foi a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 475/05, a "PEC da Paradiplomacia", que acrescentaria ao artigo 23 da Constituição Federal a permissão para estados membros, Distrito Federal e municípios promoverem atos e celebrarem acordos ou convênios com entes estrangeiros. A proposta não teve prosseguimento,

conforme Parecer do Relator, deputado federal Ney Lopes, na justificativa de que haveria ofensa à ordem federativa ao restringir a autonomia estadual (BRASIL, 2005b).

Em 2006, foi proposto o Projeto de Lei nº 98/06, no Senado Federal, que dispunha sobre a aplicação de normas internacionais no Brasil, onde constava a sugestão do relator, senador Arthur Vigílio, pela permissão dos entes federados, dentro de suas competências constitucionais, de negociar e fazer acordos com outros entes não centrais estrangeiros, sujeito à prévia autorização do MRE (BRASIL, 2006b). O Projeto de lei, entretanto, não foi aprovado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado. A ausência de um marco jurídico de referência sobre a cooperação descentralizada impõe ainda, como explicam Froio (2015, p. 60) e Costa (2013, p. 49), forte insegurança jurídica e preocupação institucional por parte dos entes federados, principalmente pelo questionamento feito pelos Tribunais de Justiça e pelos Tribunais de Contas, acerca da legitimidade de tais atuações internacionais²⁷.

5.3 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

O capítulo anterior ilustrou a amplitude do aparato institucional da Cooperação Internacional Federativa, assim como sua agenda tripartida em acompanhamento da ação externa subnacional, engajamento dos estados e municípios no vetor externo da PEB, e proposta de um marco jurídico de cooperação descentralizada. Sob liderança institucional da Subchefia de Assuntos Federativos, a CIF fora articulada no vetor interno da política de Lula da Silva e Rousseff como ponte entre a política doméstica de desenvolvimento nacional e a política externa de diversificação de parceiros. Isso pois, a CIF é, ao mesmo tempo, uma política de promoção de políticas públicas e de engajamento subnacional no vetor externo, e tal engajamento refletiu diretamente o direcionamento político dado ao paradigma que prevaleceu no período.

Assim como o vetor externo de Cardoso refletira no doméstico pelo engajamento dos subnacionais na pauta da integração regional, como visto anteriormente, no caso de Lula da Silva e Rousseff refletiu através da formação de uma política de complexo e dinâmico engajamento subnacional nas diretrizes externas. Tratava-se de diversificar os parceiros internos como complemento e coexecução da ação externa nacional. Os resultados de tal engajamento perpassaram a dimensão institucional, e obtiveram extensas e consideráveis vias

²⁷ Cabe apontar as considerações do embaixador Rubens Barbosa (2014) sobre a inexistência de um marco jurídico de cooperação internacional descentralizada: “tende a dificultar a coordenação das ações internacionais dos Estados com o governo central” (BARBOSA, 2014, p. 11).

de atuação, assim como importantes ganhos no âmbito das políticas públicas locais e nos objetivos da política externa nacional. O quadro abaixo apresenta, em síntese, as ações de engajamento de estados e municípios no âmbito da CIF, conforme a diretriz de política externa anteriormente levantada no capítulo anterior.

Quadro 2 - Síntese das medidas de engajamento político-institucional tomadas no âmbito da Cooperação Internacional Federativa

Diretriz de Política Externa	Atuação da Cooperação Internacional Federativa
Cooperação Sul-Sul	Programa de Cooperação Técnica Descentralizada Sul-Sul (2012) Projetos de cooperação técnica da ABC em coexecução com entidades governamentais municipais e estaduais brasileiras
Integração Regional e fronteira	Rede Interamericana sobre Descentralização, Governos Locais e Participação Cidadã – OEA Setor de relações federativas da embaixada do Brasil em Buenos Aires (2003) Foro Consultivo de Municípios, Estados federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (2004)
Grupos e coalizões de geometria variável	Fórum de Cooperação de Cidades Irmãs e Governos Locais dos BRICS Fórum de Governança Local IBAS
Parcerias com países desenvolvidos	Protocolo Complementar ao Acordo-Quadro de Cooperação entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República da França sobre a cooperação descentralizada (2008) Protocolo Adicional ao Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Italiana sobre a Cooperação Descentralizada (2007) Memorando de Entendimento para apoiar a Cooperação Estadual e Local – Estados Unidos (2012) Cooperação descentralizada com a Espanha, no âmbito do Convênio Básico de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica (1989) e do Tratado Geral de Cooperação e Amizade (1992) Seminário de Cooperação Cruzada Brasil França para o Haiti e África e Edital de convocação para projetos franco-brasileiros de cooperação descentralizada trilateral em benefício do Haiti e do continente africano
Demais ações de articulação	I Reunião de Operadores Estaduais sobre Cooperação Internacional Federativa (2004) I Seminário sobre Coordenação Federativa para a Promoção de Exportações (2004) I Encontro Negociações Internacionais – Estados e Municípios, realizado em Brasília (2006) Articulação de estados e municípios para a Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas de 2015 (COP-21)

Fonte: Elaboração própria.

A partir da síntese apresentada dos projetos, ações e medidas promovidas no âmbito da CIF, percebe-se uma política que ganha contornos de cooperação multinível, como destacara Salomón (2008), e devidamente integrada à PEB dentro das diretrizes centrais da inserção internacional. Esta, com o paradigma da diversificação, ganha caráter multidimensional, e a atuação de múltiplos níveis mostrou a capacidade de articulação e engajamento subnacional nos objetivos da política externa nacional. Tais ações ajudaram na consecução dos objetivos e diretrizes da política externa do período através da ênfase no potencial contributivo da ação subnacional no intuito da internacionalização como mecanismo de desenvolvimento e suporte da inserção internacional brasileira. Perante o modelo de relacionamento entre ente central e subnacionais proposto por Soldatos (1990), a CIF encaixa-se no modelo de coordenação indireta, permitindo margem para ação autônoma dos estados e municípios, porém propondo e monitorando para que estas estivessem nas diretrizes da PEB.

A influência do paradigma da diversificação é notada não somente pela construção e articulação de novas parcerias internacionais, mas pela mobilização dos estados e municípios para agentes da inserção internacional brasileira. Enquanto na Diplomacia Federativa, que nasce entre os paradigmas da participação e da diversificação, tal engajamento era escasso, pois o enfoque era o monitoramento da agenda subnacional, na CIF o engajamento se mostrou sólido devido à mudança de entendimento do Estado brasileiro quanto ao seu papel no ambiente internacional e no ambiente doméstico. Tinha-se um Estado que buscava reforçar suas posições no sistema através de coalizões e novas parcerias, e isso refletia no meio interno pela nova postura em relação aos atores domésticos. Integrá-los, especialmente os entes subnacionais, no vetor externo, era uma forma de promover o desenvolvimento destes, ou seja, do desenvolvimento nacional e regional a partir da internacionalização, buscando benefícios destas para a promoção das políticas públicas locais.

Logo, à luz da hipótese proposta, confirma-se preliminarmente que a autonomia pela diversificação foi uma estratégia que incluiu os entes subnacionais nas diretrizes do vetor externo da PEB através da diversificação de parceiros domésticos para execução da política externa. Isso desenrolou-se a partir da criação de uma dimensão subnacional que fora construída sob seis eixos de ação política:

- a) as parcerias e convênios traçados com outros países, tais como França e Itália, que constituíram uma extensão e aprofundamento multinível das relações bilaterais brasileiras;
- b) na coexecução de projetos de cooperação técnica internacional com a ABC, direcionada principalmente à América Latina e África;

- c) na criação de foros de governança local nas coalizões de geometria variável (IBAS e BRICS);
- d) no aprofundamento do processo político da integração regional, a partir do FCCR no Mercosul e outras atividades fronteiriças;
- e) promoção de eventos de engajamento subnacional em projetos do Governo Federal e temas comerciais; e,
- f) realização de um foro não-permanente de discussão e construção de políticas, a partir das reuniões lideradas pela SAF.

Em todos estes a articulação subnacional mostrou a política multinível da inserção internacional brasileira do período, cuja complexidade era vista pela diversificação de agendas e atores parceiros. Tais eixos foram as principais medidas tomadas no âmbito da CIF, de forma a construir uma verdadeira dimensão subnacional na política externa, pautada pelo potencial contributivo dos estados e municípios na inserção internacional brasileira.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa propôs-se a analisar a ação externa subnacional a partir da perspectiva do Estado brasileiro, ou seja, numa visão *top-down* de construção de política externa. Diante da constatação do “desafio subnacional”, buscou-se responder à pergunta de como as mudanças político-institucionais na inserção internacional brasileira ao longo dos governos Cardoso, Lula da Silva e Rousseff alteraram as relações do Estado brasileiro com os entes subnacionais nas relações externas do país. Para o estudo destas relações, escolheu-se a análise das políticas de Diplomacia Federativa e Cooperação Internacional Federativa. O desafio tratava-se de, ao responder à pergunta central, entender a dimensão subnacional da política externa brasileira a partir de uma noção de inserção internacional. Para isso, propôs-se a hipótese de que o advento da autonomia pela diversificação, conceito cunhado por Vigevani e Cepaluni (2007), levou a um relacionamento de engajamento entre o ente central e os entes subnacionais, de forma a fortalecer o papel do federalismo na política externa nacional.

Tendo em vista que toda construção teórica é uma tentativa de explicar a realidade a partir de postulados específicos, a perspectiva dos paradigmas permitiu o entendimento da diversificação de parceiros domésticos enquanto uma estratégia de busca pela autonomia no sistema internacional, de forma a expandir os níveis de poder nas relações bilaterais e multilaterais do país. A hipótese proposta foi testada no decorrer do trabalho conforme os dados, informações, relatos e constatações alcançadas. Para lidar com o desafio teórico imposto, a seleção das fontes utilizadas mesclou um extenso levantamento bibliográfico da literatura que discute as relações entre ente subnacional e ente central na construção da política externa nacional, derivada dos estudos clássicos de paradiplomacia e APE no Brasil, às fontes primárias governamentais. As conclusões foram alcançadas a partir do estudo da interação entre o ente central e os entes subnacionais dentro das políticas de Diplomacia Federativa e Cooperação Internacional Federativa. Estas políticas, analisadas à luz dos paradigmas de inserção internacional, tiveram seus resultados apresentados perante as diretrizes de política externa do período, de forma a construir uma noção ampla acerca da dimensão subnacional da PEB.

Neste meio, a teoria da interdependência mostrou-se útil para entender o desafio subnacional, visto que aborda o debate da descentralização da política externa a partir da pluralização de atores e agendas nas relações internacionais. Entretanto, cabe apontar que esta teoria apresenta limitações no campo dos estudos de paradiplomacia, por não analisar ou reconhecer expressamente os entes subnacionais enquanto parte dos processos de transnacionalização e descentralização das relações internacionais, visto a não consolidação da

paradiplomacia no meio externo no período desta (década de 1970). Não obstante, não é o propósito deste trabalho resolver tal problemática teórica nos estudos de paradiplomacia, mas sim, ao reconhecer suas limitações, analisar a formação de políticas e medidas de engajamento subnacional pelo ente central. Por essa razão, a abordagem pluralista da APE auxiliou na compreensão da ação externa subnacional, ao expandir o escopo inicial de análise de atores domésticos da teoria. Ademais, a teoria tem contínua relevância nesta pesquisa, na medida em que permite, através dos estudos de múltiplas redes e atores que se inserem no sistema interdependente, analisar os entes subnacionais enquanto um dos vetores de descentralização da política externa, de forma a exigir esforços de acompanhamento e coordenação com o ente central pelo espectro político-institucional.

A estrutura da pesquisa foi construída de forma a contemplar a necessidade de entender o debate da descentralização da política externa a partir da dimensão subnacional. A divisão entre um capítulo teórico, que estabeleceu o arcabouço para compreensão das relações entre o ente central e os entes subnacionais, e três capítulos de aplicação destas relações na política externa nacional, permitiu uma ampla compreensão do processo de amadurecimento do Estado brasileiro. Isso pois, a partir das observações dos relatos de profissionais e de dados primários encontrados nos portais oficiais, percebe-se que a noção de “desafio” que motivava tal receio institucional e instigava a criação de mecanismos de monitoramento foi gradualmente substituída por uma noção de oportunidade, derivada da participação subnacional nas relações internacionais. A CIF é o resultado prático deste amadurecimento, no qual a postura do Estado ganha contornos de engajamento e incentivo da ação externa subnacional, comportando uma interação que aproxima a política externa das políticas públicas de interesse local.

O arcabouço estabelecido no primeiro capítulo deste trabalho permitiu o entendimento dos fenômenos de “localização” da política externa (HOCKING, 1993) e internacionalização de políticas públicas, derivados dos debates levantados, e que, em um contexto de interdependência complexa, trazem um caráter cambiante à política externa, que deixa de ter sua atuação concentrada no ente central e ganha múltiplos canais, atores e agendas atuantes. Neste cenário, para lidar com os diversos “desafios”, viu-se que o ente central propõe uma política externa pautada pelo acompanhamento e apoio de atores domésticos, concomitantemente aos objetivos de projeção internacional. Por essa razão, foi estabelecido neste trabalho uma análise aos vetores internos e externos da política externa nacional. Num ambiente de múltiplas interações e níveis de relacionamento internacional, o Estado nacional, ainda preponderante nas relações exteriores do país, busca manter o acompanhamento, e,

conforme a estratégia de inserção e projeção, engajar tais atores domésticos dentro das diretrizes nacionais.

A ideia de vetores não é exclusiva, sequer exaustiva para o estudo da política externa e das relações federativas. Trata-se, sim, de uma visão ilustrativa da política externa nacional enquanto uma política adaptada à visão de “dois níveis” e de “fronteiras confundidas” que marcam os ambientes domésticos e externo. Tal contínuo é permeado por canais, atores, interesses e agendas, que marcam a descentralização da política externa e a internacionalização das políticas públicas. O papel do Estado nacional, buscando manter a coerência da política externa diante destes “desafios”, seria monitorar, apoiar e/ou incentivar a ação externa destes novos atores, de forma que constituíssem novos níveis de atuação e projeção da inserção internacional do país. A partir da necessidade de estar adaptado a tais processos e dinâmicas, caberia ao Estado nacional prover maior capilaridade e porosidade à política externa, razão da adoção de um vetor interno para lidar com os atores domésticos e sua ação externa.

O início deste reconhecimento dos novos níveis de relacionamento internacional e da necessidade de uma nova proposta de relacionamento entre o ente central e os subnacionais ocorre no governo Cardoso, a partir da necessidade de capilaridade do MRE, ou seja, do diálogo e interlocução direta com atores domésticos e locais. Tendo o paradigma da participação como uma resposta às transformações domésticas e internacionais da década de 1990, a vertente doméstica e subnacional, a Diplomacia Federativa, foi caracterizada por uma atuação de baixo perfil quanto ao engajamento subnacional na política externa brasileira. A escassa produção científica que aborda diretamente esse tema não impediu uma análise à luz dos paradigmas propostos. Assim, sob a base institucional da Assessoria de Relações Federativas e dos escritórios regionais, tal política foi um reflexo direto da preponderância da integração comercial regional como uma das prioridades na inserção internacional do período. A relação causal que é estabelecida tem a ação externa subnacional enquanto motivadora da construção de políticas e instituições pelo Estado brasileiro, tanto pelo receio de descaracterização e incongruências na política externa, quanto pela percepção cambiante de que a integração regional ganhava aprofundamento e novos níveis de poder.

Entretanto, sob a égide da autonomia pela participação, a articulação e engajamento subnacional não constituíam uma prioridade política, e as ações encontradas restringiram-se majoritariamente à pauta integracionista. Perante os movimentos de acompanhamento e uma inicial mudança de postura do MRE quanto à internacionalização federativa, as relações com os entes subnacionais foram marcadas pelo binômio participação-cooperação (MELANTONINO NETO, 2001). A agenda do Itamaraty para os estados e municípios

restringia-se ao incentivo às ações de integração regional subnacional, e ao apoio e acompanhamento das iniciativas autônomas destes. Não obstante, a experiência da Diplomacia Federativa contribuiu para uma mudança de visão do Estado brasileiro quanto à ação subnacional e de um primeiro movimento de diversificação de parceiros domésticos na inserção internacional. Com isso, as instituições criadas, em convergência aos modelos de cooperação intergovernamental propostos por Duchacek (1984) e Lecours (2008), ajudaram a superar a noção de “desafio”. O trabalho que começa a ser feito a partir da Diplomacia Federativa é um reconhecimento dos “diversos níveis de relacionamento internacional” do Brasil, como destacara o Chanceler Lampreia (1995).

Ademais, tal política representou um elo entre o paradigma da participação e o paradigma da diversificação, que emergia no segundo mandato de Cardoso. Este elo é demonstrado pelos primeiros movimentos de articulação e mobilização subnacional nos objetivos de inserção internacional brasileira na cooperação para o eixo Sul-Sul, que ocorrem no final do governo Cardoso, quando este buscava diversificar parceiros bilaterais e incentivar a política de cooperação internacional, além do apoio e acompanhamento da paradiplomacia. Além disso, a política de Diplomacia Federativa teve continuidade no período seguinte. As evidências levantadas ilustram a manutenção das estruturas do MRE de interlocução federativa, ao contrário do que havia apontado a literatura pretérita.

A partir do governo Lula, consolida-se um modelo de inserção voltada à diversificação de atores, plataformas e parceiros da inserção internacional. A política externa, pautada pelo imperativo do desenvolvimento nacional, aproxima-se das políticas públicas pela presença maior de atores domésticos e sua importância no novo paradigma a se consolidar. Como parte integrante desta nova estratégia de inserção internacional autônoma, a diversificação de parceiros domésticos constituiu-se, na dimensão federativa, na política de Cooperação Internacional Federativa. Nesta, a relação causal estabelecida mostra o paradigma da diversificação como essencial para o entendimento da CIF enquanto parte integrante e atuante da política externa nacional. A política de engajamento federativo na inserção internacional brasileira assume a pauta enquanto uma interlocução da necessidade de desenvolvimento nacional com a integração dos entes subnacionais às diretrizes de ação externa nacional.

Uma política de engajamento subnacional em múltiplos níveis era uma resposta a um sistema internacional cuja projeção exigia do Estado nacional uma articulação com atores internos como pressuposto. Diversificar os parceiros domésticos, era, portanto, uma forma do Estado de se adaptar à complexidade de agendas e temas das relações internacionais contemporâneas, nas quais atores subnacionais tinham uma crescente importância e dimensão.

Neste ponto que se encontra a principal contribuição da teoria da interdependência complexa, de Keohane e Nye (1971, 2011), a este trabalho. Reconhecer o sistema interdependente era reconhecer que este operava em múltiplos canais, níveis, atores e agendas, e adaptar-se a essa realidade a através de uma política externa cujo vetor interno engajasse os entes subnacionais no processo de inserção internacional. A busca por autonomia neste sistema partia então, dentre outras medidas, pela diversificação e articulação de parceiros domésticos na estratégia internacional brasileira. Buscar maior margem de manobra no sistema, um dos objetivos da autonomia pela diversificação, ocorreria pelo desenvolvimento local de tais entes subnacionais – pois contribuiria para o desenvolvimento nacional como um todo - e pela interlocução com estes nas diretrizes externas, criando e atuando em novos espaços e níveis de poder, o que também aponta para uma atuação em múltiplos níveis, conforme Hocking (1993) havia disposto.

Portanto, a CIF manifestou-se como política de desenvolvimento federativo através da projeção internacional. O uso da CIF para criar e fortalecer parcerias bilaterais, trilaterais, multilaterais e regionais através de novos níveis de política externa criou um novo padrão de relacionamento entre o ente central e os entes subnacionais, pautado agora pelo incentivo-coordenação. Além disso, tal política contribuiu diretamente para com os objetivos e diretrizes da política externa nacional dos governos Lula da Silva e Rousseff. Integrada ao vetor externo, a noção de cooperação federativa foi articulada dentro do paradigma da diversificação, marcando os múltiplos canais e níveis de relacionamento internacional que marcam o sistema. Não obstante, a experiência política da CIF, assim como a Diplomacia Federativa, foi conduzida em caráter *top-down*, com centralidade institucional da Presidência da República, reproduzindo o padrão de governança proposto por Rosenau (2004), e de racionalização da política externa de Soldatos (1990), na forma de coordenação direta e indireta da ação subnacional.

À título conclusivo, o relato das duas experiências político-institucionais à luz dos paradigmas de Vigevani e Cepaluni (2007) trouxe a confirmação da hipótese geral proposta, de que o paradigma da diversificação levou o Estado brasileiro a incentivar a fortalecer a dimensão subnacional na política externa brasileira através do engajamento de estados e municípios na inserção internacional do país. O paradigma da diversificação, ao buscar parceiros e opções estratégicas, leva o Estado brasileiro a articular atores domésticos, no caso, os entes subnacionais, como instrumento de desenvolvimento destes e contribuição às diretrizes e objetivos da política externa. Isso fora contemplado na CIF, principalmente, conforme propusera a hipótese específica. Quanto à Diplomacia Federativa, esta nasce sob os princípios do paradigma da participação, e tem igualmente traços da diversificação, porém com baixos

resultados. Tal escassez de resultados era parte da hipótese proposta, como consequência da ainda construção deste paradigma no governo Cardoso. Entretanto, o que prevaleceu na relação causal da Diplomacia Federativa foi o paradigma da participação, tanto pela ênfase no apoio institucional à paradiplomacia, quanto pela preponderância do engajamento na área integracionista, de forma que a hipótese específica é parcialmente confirmada. Não obstante, outras explicações também devem ser consideradas no entendimento global destas políticas. As variáveis partidária e da política burocrática, como mencionado por Meireles (2016), Miklos (2010) e Salomón (2008, 2012), são de suma importância para o entendimento das políticas analisadas.

A proposta de analisar o paradigma da diversificação sobre o espectro da dimensão subnacional, do vetor interno da política externa, apresenta como implicações mais amplas da pesquisa o potencial contributivo dos entes subnacionais à política externa nacional e seus objetivos de inserção internacional. Amplia-se o escopo e os níveis de análise dos paradigmas de Vigevani e Cepaluni (2007), de forma a integrar a dimensão subnacional e federativa da política externa brasileira aos modelos de autonomia pela participação e diversificação. Assim, as duas políticas de engajamento subnacional analisadas neste trabalho ultrapassam a ideia de manutenção da centralidade decisória do MRE, como propõe a explicação da política burocrática, alcançando também uma opção estratégica de engajar, articular e apoiar estados e municípios nos objetivos e diretrizes da PEB. Trata-se do reconhecimento de que a política externa deveria ser construída a partir da necessidade não somente de diversificar parceiros, mas de encontrar novos espaços de inserção internacional.

A dimensão subnacional da política externa brasileira, portanto, trouxe reconhecimento e prática desta diplomacia em múltiplos níveis trouxe importantes contribuições de compartilhamento de políticas públicas, aprimoramento do desenvolvimento nacional pela internacionalização coordenada, e, por fim, contribuiu diretamente com os objetivos da política externa nacional. À luz da hipótese proposta, entende-se que diversificar parceiros no meio doméstico era a prática encontrada pelo Estado para promover o desenvolvimento destes e buscar suas contribuições em novos níveis de parcerias bilaterais e regionais. A partir deste entendimento é que se analisam os projetos traçados pela ABC junto a entidades subnacionais em regiões consideradas estratégicas para o diálogo do Brasil com países do Sul global. Além disso, os convênios traçados com França e Itália enquanto uma extensão e aprofundamento das relações bilaterais com países desenvolvidos; os foros de governança local em coalizões multilaterais como resultado da parceria política, convergência entre autoridades locais dos países e aprofundamento da agenda do grupo; e os espaços de interação subnacional no processo

de integração em continuidade à integração em novos níveis de poder, como implementado pela Diplomacia Federativa. Todas estas iniciativas constituíram a operacionalidade da política externa nacional em novos canais e espaços na inserção internacional brasileira, de pluralidade de agendas e atores atuantes.

O debate da descentralização da política externa e das relações exteriores como um todo contribuiu, neste trabalho, a partir da ênfase no potencial contributivo dos entes subnacionais e das possibilidades e oportunidades de engajamento e mobilização destes atores para a política externa nacional. Além disso, o debate que aproxima a política externa das políticas públicas, ainda que secundário nas análises realizadas, proveu um entendimento daquela enquanto um instrumento de promoção do desenvolvimento de políticas locais, marcando o envolvimento de agendas e autoridades locais na execução da política externa nacional. Isso foi visto principalmente nos convênios de cooperação descentralizada traçados com França e Itália, assim como no compartilhamento de experiências e práticas de autoridades locais do IBAS e BRICS. Assim, tal aproximação conceitual contribuiu à PEB na medida em que a inserção de temas difusos e da baixa política a consolidam enquanto meio de interlocução com demandas locais através da internacionalização, consolidando uma diversificação de parceiros subnacionais.

Acerca das problemáticas nas políticas analisadas, a Diplomacia Federativa teve limitada atuação no que tange ao aproveitamento dos entes subnacionais na estratégia internacional do país. Já a CIF não logrou consolidar a cooperação federativa nas relações exteriores do país em longo prazo, pelo não encaminhamento do marco legal de cooperação descentralizada no período analisado, perpetuando uma situação de insegurança jurídica na ação externa subnacional. Assim, este ponto mostra-se como importante questão a ser aprofundada nos estudos de paradiplomacia.

Ademais, a agenda de pesquisa sobre as relações entre o ente central e os entes subnacionais pode também ser ampliada a partir de novas perspectivas e variáveis analisadas. Este trabalho tomou como referência uma análise político-institucional. Outras perspectivas, entretanto, também podem contribuir para um entendimento mais amplo e completo do relacionamento federativo nas relações internacionais, dentre elas, os resultados econômicos e financeiros da destas políticas, a partir de uma abordagem quantitativa, e o encaminhamento desta política no governo Temer, mostram-se como pautas relevantes para o aprofundamento deste tema pela academia.

Desta forma, as dinâmicas de interação entre o ente central e os entes subnacionais na política externa constituem-se como a principal contribuição desta pesquisa aos estudos de

paradiplomacia e à APE. Não obstante, algumas limitações podem ser apontadas no que tange ao trabalho presente. A ênfase na visão *top-down* das relações federativas não abrange o ponto de vista subnacional sobre as políticas analisadas, o que constituiu um importante ponto de discussão. Igualmente, as ações autônomas destes entes e suas contribuições, ainda que de forma não coordenada pelo ente central, à política externa brasileira, na forma da paradiplomacia, constitui um rico ramo de pesquisa em diversos temas e agendas. Ainda assim, a perspectiva adotada neste trabalho permitiu uma visão multinível da política externa brasileira contemporânea, da qual os entes subnacionais são parte integrante das diretrizes e estratégia, buscando colaborar com a agenda de pesquisa dos estudos de paradiplomacia e política externa a partir da compreensão acerca do potencial contributivo da ação externa subnacional à inserção internacional brasileira.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Gustavo de Souza. Efeitos político-jurídicos da não institucionalizada paradiplomacia no Brasil. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 3, n. 2, p. 65-78, 2013.
- AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO - ABC. **Pesquisa de Projetos**. 2020. Disponível em: www.abc.gov.br/Projetos/pesquisa. Acesso em: 30 abr. 2020.
- AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO - ABC. Ata da **IV Reunião da Comissão Mista Brasil-Espanha de Cooperação**. 2008. Disponível em: www.abc.gov.br/Content/ABC/docs/ATA_BrasilEspanha.pdf. Acesso em: 20 mar. 2020.
- ALDEN, Chris; ARAN, Ammon. **Foreign Policy Analysis: new approaches**. 2. ed. New York: Routledge. 2017.
- ALLISON, Graham T.; ZELIKOW, Philip. **Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis**. Boston: Little Brown. 1971.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v. 47, n. 1, p. 162-184, 2004.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. A política internacional do partido dos trabalhadores: da fundação à diplomacia do governo Lula. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 20, p. 87-102, jun. 2003.
- ALVAREZ, Mariano. **The Rise of Paradiplomacy in International Relations**. E-International Relations. 17/03/2020. Disponível em: <https://www.e-ir.info/2020/03/17/the-rise-of-paradiplomacy-in-international-relations/>. Acesso em: 08 out. 2020.
- ALVAREZ, Mariano; PONT, Maria Luna; ODDONE, Nahuel. Por la constitución de una comunidad epistémica latinoamericana sobre paradiplomacia. In: ALVAREZ, Mariano; PONT, Mariana Luna; ODDONE, Nahuel (ed.) **América Latina Global: Estudios Regionales sobre Paradiplomacia**. Sáenz Peña: Universidad Nacional de Tres de Febrero. 2019, p. 299-310.
- AMBASSADE FRANÇAISE. **Edital de convocação para projetos franco-brasileiros de cooperação descentralizada trilateral em benefício do Haiti e do continente africano**. 2010. Disponível em: www.ambafrance-br.org/IMG/pdf_EDITAL_DE_CONVOCACAO_PARA_PROJETOS_FRANCO_VF.pdf. Acesso em: 30 mar. 2020
- ARAÚJO, Marcelo Ramos. **A região Norte e a integração: a demanda dos atores subnacionais amazônicos por integração regional**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2019.
- ARAÚJO, Izabela Viana de. **A influência Partidária no nível municipal: Paradiplomacia na cidade de São Paulo**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

BACHE, Ian; FLINDERS, Matthew (ed.). **Multi-level governance**. New York: Oxford University Press, 2004.

BANZATTO, Arthur Pinheiro de Azevedo. **A Inserção Internacional dos Governos Subnacionais brasileiros através da Diplomacia Federativa e da paradiplomacia**. Trabalho apresentado no 5º Encontro Nacional da Academia Brasileira de Relações Internacionais, Belo Horizonte – MG. 29 a 31 de julho de 2015. Disponível em: <http://www.encontronacional2015.abri.org.br/arquivo/downloadpublic?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czoZNToiYT0xOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSZPIjtzOjQ6IjYyOTQiO30iO3M6MT0iaCI7czoZMjoiMWE4MWRkNTBmNjRlMjM2NTA0Y2QzNDRjZjMxYjYyMTU0O30%3D>. Acesso em: 30 dez. 2019.

BANZATTO, Arthur Pinheiro de Azevedo; PRADO, Henrique Sartori de Almeida. A paradiplomacia, a cooperação descentralizada e a integração fronteiriça no Mercosul. **Boletim Meridiano 47**. Brasília, v. 15, n. 141, p. 18-24, jan.-fev. 2014.

BARBOSA, Rubens. A diplomacia dos Estados da Federação. *In*: MARCOVITCH, Jacques; DALLARI, Pedro B. A. (org.). **Relações internacionais de âmbito subnacional: a experiência de estados e municípios no Brasil**. São Paulo: Instituto de Relações Internacionais-Universidade de São Paulo, 2014, p. 10-11.

BARRETO, Vicente Costa Pithon. Um breve panorama da política externa brasileira nos últimos vinte anos: Princípios, alterações e continuidade. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 47, n. 187, p. 321-329, jul./set. 2010. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198653/000847487.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 9 maio 2020.

BARROS, Sebastião do Rego. A execução da política externa brasileira: um balanço dos últimos 4 anos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 41, n. 2, p. 18-28. 1998.

BERNAL-MEZA, Raúl. A política exterior do Brasil: 1990-2002. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, vol. 45, n. 1, p. 36-71. 2002.

BESHARATI, Neissan; ESTEVES, Paulo. Os BRICS, a cooperação sul-sul e o campo da cooperação para o desenvolvimento internacional. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 1, p. 289-330. 2015.

BESSA MAIA, José Nelson. **A Paradiplomacia Financeira dos Estados Brasileiros: evolução, fatores determinantes, impactos e perspectivas**. 2012. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

BRANCO, Álvaro Chagas Castelo. **Paradiplomacia e Entes Não-centrais no Cenário Internacional**. Curitiba: Juruá, 2008.

BRASIL. Presidência da República. IBAS - Índia, Brasil e África do Sul. **Portal Federativo**, 2020. Disponível em: www.portalfederativo.gov.br/articulacao-federativa/assessoria-internacional/ibas. Acesso em: 20 mar. 2020.

BRASIL. Secretaria de Governo. **Portal Federativo**. Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.portalfederativo.gov.br/>. Acesso em: 20 mar. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Conferência da ONU sobre clima mobiliza União, estados e municípios. **Portal Federativo**, 25 nov. 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariadegoverno/pt-br/portalfederativo/arquivos-privados/noticias/internacionais/conferencia-climatica-da-onu-mobiliza-uniao-estados-e-municipios>. Acesso em: 20 jul. 2020.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **VII Cúpula do BRICS – Declaração de Ufá**. Rússia, 2015b. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/vii-cupula-do-brics-declaracao-de-ufa-ufa-russia-9-de-julho-de-2015. Acesso em: 30 jun. 2020.

BRASIL. Seminário: Desafios e Possibilidades da Cooperação Descentralizada Internacional: o legado do Programa Brasil Próximo. **Portal Federativo**, 28 set. 2015. Disponível em: https://www.gov.br/secretariadegoverno/pt-br/relacoes-institucionais/conteudo/noticias/seminario-desafios-e-possibilidades-da-cooperacao-descentralizada-internacional-o-legado-do-programa-brasil-proximo-fonte-http-www-dialogosfederativos-gov-br-sc_event-seminario-desafios-e-possibilidades-da-cooperacao-descentralizada-internacional-o-legado. Acesso em: 13 out. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Relações Institucionais. Subchefia de Assuntos Federativos. **Relatório sobre a V Reunião da Cooperação Internacional Descentralizada do Brasil**. Recife, 2014a.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Relações Institucionais. Subchefia de Assuntos Federativos. **Relatório sobre a VI Reunião / III Seminário da Cooperação Internacional Descentralizada do Brasil**. Amapá, 2014b.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **VI Cúpula BRICS – Declaração de Fortaleza – 15 de julho de 2014**. Brasília, 2014c. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/vi-cupula-brics-declaracao-de-fortaleza-15-de-julho-de-2014. Acesso em: 30 jun. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Relações Institucionais. Subchefia de Assuntos Federativos. **Relatório sobre a III Reunião da Cooperação Internacional Descentralizada do Brasil**. Brasília, 2013a.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Relações Institucionais. Subchefia de Assuntos Federativos. **Relatório sobre a IV Reunião da Cooperação Internacional Descentralizada do Brasil**. Brasília, 2013b.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Relações Institucionais. Subchefia de Assuntos Federativos. **Declaração de São Paulo**. São Paulo, 2013c.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **5. Cúpula do BRICS - Durban, 27 de março de 2013: BRICS e África: Parceria para o Desenvolvimento, Integração e Industrialização - Declaração de e-Thekwini**. 2013d. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt->

br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/v-cupula-do-brics-durban-27-de-marco-de-2013-brics-e-africa-parceria-para-o-desenvolvimento-integracao-e-industrializacao-declaracao-de-e-thekwini. Acesso em: 30 jun. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Relatório sobre a II Reunião de Cooperação Internacional Federativa do Brasil**. Secretaria de Relações Institucionais. Subchefia de Assuntos Federativos. Brasília, 2012a.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Relações Institucionais. Subchefia de Assuntos Federativos. **Rio +20**. 15 slides. Brasília, 2012b.

BRASIL. Estados e municípios receberão apoio para cooperar com países em desenvolvimento. **Portal Federativo**. 25/04/2012. Brasília, 2012c. Disponível em: www4.planalto.gov.br/saf-projetos/prazo-de-entrega-de-propostas-e-prorrogado. Acesso em: 15 jun. 2020.

BRASIL. **Publicadas novas diretrizes do Programa de Cooperação Técnica Descentralizada Sul-Sul. Programa de Cooperação Técnica Descentralizada Sul-Sul**. Portal Federativo. Brasil, 2012d. Disponível em: www4.planalto.gov.br/saf-projetos/publicadas-novas-diretrizes-do-programa-de-cooperacao-tecnica-descentralizada-sul-sul. Acesso em: 25 mar. 2020

BRASIL. **Discurso da Ministra Chefe da Secretaria de Relações Institucionais, Senhora Ideli Salvatti**. Brasília, 2012e. Disponível em: www4.planalto.gov.br/saf-projetos/cooperacao-sul-sul/publicacoes/discurso-da-ministra-chefe-da-secretaria-de-relacoes-institucionais. Acesso em: 23 mar. 2020.

BRASIL. **Discurso do Subchefe de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais, Senhor Olavo Noletto**. Brasília, 2012f. Disponível em: www4.planalto.gov.br/saf-projetos/cooperacao-sul-sul/publicacoes/discurso-do-subchefe-de-assuntos-federativos. Acesso em: 12 jun. 2020.

BRASIL. Comissão Mista de Cooperação Transfronteiriça Conselho do Rio Oiapoque. **Cooperação Internacional Descentralizada do Brasil**. III Seminário/IV Reunião. Amapá - Oiapoque/Guiana Francesa -Saint Georges de l'Oyapock, Oiapoque, 2012g.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Quarta Cúpula dos BRICS: parceria dos BRICS para a Estabilidade, Segurança e Prosperidade: Declaração de Nova Delhi**. Nova Délhi, 2012h. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/quarta-cupula-dos-brics-parceria-dos-brics-para-a-estabilidade-seguranca-e-prosperidade-declaracao-de-nova-delhi-nova-delhi-29-de-marco-de-2012. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Atos assinados por ocasião da visita da Presidenta Dilma Rousseff aos Estados Unidos da América**. Washington, 2012i. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/atos-assinados-por-ocasio-da-visita-da-presidenta-dilma-rousseff-aos-estados-unidos-da-america-washington-9-de-abril-de-2012. Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Declaração de Sanya – Reunião de Líderes**

do BRICS – Sanya, 14 de abril de 2011. Brasília, 2011a. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-de-sanya-reuniao-de-lideres-do-brics-sanya-china-14-de-abril-de-2011. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **1. Seminário Internacional: Brasil Próximo.** Brasília, 2011b. Disponível em: www.brasilproximo.com/?page_id=446&lang=pt. Acesso em: 25 jun. 2020.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **V Cúpula do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) – Declaração de Tshwane – 18/10/2011.** Brasília, 2011c. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/v-cupula-do-forum-de-dialogo-india-brasil-e-africa-do-sul-ibas-declaracao-de-tshwane-18-10-2011. Acesso em: 04 jun. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Relações Institucionais. Subchefia de Assuntos Federativos. **I Reunião do SASF.** Brasília, 2010a.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 7.400, de 22 de dezembro de 2010.** Promulga o Protocolo Adicional ao Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Italiana sobre Cooperação Descentralizada, firmado em Roma, em 17 de outubro de 2007. Brasília, 2010b. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/D7400.htm. Acesso em: 10 abr. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Subchefia de Assuntos Federativos. **3. Reunião do SASF.** Brasília, 2009a.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Relações Institucionais. Subchefia de Assuntos Federativos. **Mesa Redonda para a Cooperação Descentralizada Brasil-Itália.** Brasília, 2009b.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Relações Institucionais. Subchefia de Assuntos Federativos. **Declaração de Lyon, 4 de dezembro de 2009:** 3. Encontro da Cooperação Descentralizada franco-brasileira. Lyon, 2009c.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Relações Institucionais. Subchefia de Assuntos Federativos. **Ata da III Reunião do Conselho Ítalo-Brasileiro de Cooperação Econômica, Industrial, Financeira e para o Desenvolvimento.** Roma, 2008a.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto Nº 9.139, de 22 de agosto de 2017.** Promulga o Protocolo Adicional ao Acordo-Quadro de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa sobre a Cooperação Descentralizada, firmado em São Jorge do Oiapoque, em 12 de fevereiro de 2008. Brasília, 2008b. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9139.htm. Acesso em: 14 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Relações Institucionais. **Subchefia de Assuntos Federativos.** Brasília, 2007a. 24 slides.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Relações Institucionais. Subchefia de

assuntos Federativos. **Sistema de Assessorias Federativas - SASF**. Brasília, 2007b. 21 slides.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Relações Institucionais. Subchefia de Assuntos Federativos. **Relatório de Avaliação: II Encontro de Cooperação Descentralizada e Federativa franco-brasileira**. Belo Horizonte, 2007c.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Relações Institucionais. Subchefia de Assuntos Federativos. **Programa do 2º Encontro de Cooperação Descentralizada e Federativa Franco-Brasileira**. Belo Horizonte, 2007d.

BRASIL. Presidência da República Declaração de Marselha. **Primeiro Encontro da Cooperação Internacional Descentralizada e Federativa franco-brasileira**. Região Provence-Alpes-Cote d'Azur, 2006a.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 98, de 2006 (complementar)**. Brasília, 2006b. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/77481>. Acesso em: 30 jun. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto Nº 5.979 de 6 de dezembro de 2006**. 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, 2006c. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/D5979.htm. Acesso em: 30 jun. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.204, de 5 de dezembro de 2005**. Altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios; autoriza a prorrogação de contratos temporários firmados com fundamento no art. 23 da Lei nº 10.667, de 14 de maio de 2003; altera o art. 4º da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005; e dá outras providências. Brasília, 2005a. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11204.htm. Acesso em: 30 jul. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Emenda à Constituição nº 475, de 2005**. Acrescenta parágrafo ao art. 23 da Constituição Federal para permitir que Estados, Distrito Federal e Municípios possam promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes subnacionais estrangeiros. Brasília, 2005b. Disponível em: www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=388392&filename=PRL+1+CCJC+%3D+PEC+475/2005. Acesso em: 05 jun. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional Brasília –DF, 01 de janeiro de 2003**. Brasília, 2003a. Disponível em: www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/discursos-de-posse/discorso-de-posse-1o-mandato. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 4.759, de 21 de 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, 2003b.

Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4759.htm. Acesso em: 30 abr. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 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, 2003c. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4607.htm. Acesso em: 28 abr. 2020.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Ajuste complementar ao acordo básico de cooperação técnica e científica para apoiar a implementação do sistema nacional de formação profissional e a capacitação de quadros, para a área de formação profissional do Instituto de Emprego e Formação Profissional de Cabo Verde**. Brasília, 2002. Disponível em: [https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/4877?TipoAcordo=BL&TituloAcordo=Cabo Verde&page=5&tipoPesquisa=2](https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/4877?TipoAcordo=BL&TituloAcordo=Cabo%20Verde&page=5&tipoPesquisa=2). Acesso em: 14 abr. 2020.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Ajuste complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Nicarágua para Implementação do Projeto "Programa de Modernização do Setor Dendroenergético da Nicarágua"**. Brasília, 2000a. Disponível em: <https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/4685?tipoPesquisa=2&TituloAcordo=nicaragua&TipoAcordo=BL,TL,ML&TextoAcordo=energético>. Acesso em: 14 abr. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Discurso na cerimônia de abertura da I Conferência sobre Federalismo Cooperativo**. Brasília: Biblioteca da Presidência da República, 2000b. Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos/2o-mandato/2000/50.pdf/view>. Acesso em: 10 abr. 2020.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, ano 21, n. 76, jan./jun. 1995. Disponível em: funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/RPEB_76_jan_jun_1995.pdf. Acesso em: 30 set. 2019.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Subsecretaria de Planejamento Econômico e Político. **Reflexões sobre a Política Externa Brasileira**. Brasília: FUNAG: IPRI. 1993.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil De 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

BREUNING, Marijke. **Foreign Policy Analysis: A comparative introduction**. 1º ed. Nova York: Palgrave Macmillan, 2007.

BRUMMER, Klaus; HUDSON, Valerie M. **Foreign Polciy Analysis Beyond North America**. Boulder: Lynne Rienners, 2015.

BOECKELMAN, Keith. Federal Systems in the Global Economy: Research Issues. **The Journal of Federalism**, Oxford (Reino Unido), v. 26, n. 1, p. 1–10, Winter 1996.

BUENO, Ironildes. **Paradiplomacia Contemporânea: Trajetórias e Tendências da atuação Internacional dos Governos Estaduais do Brasil e dos Estados Unidos**. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília - UnB, Brasília, 2010.

BURGES, Sean. The new actors of Brazilian foreign policy. **Revista Brasileira de Ciência Política**, São Paulo, v. 7, n. 2, p. 171-174, 2013. 2013a

BURGES, Sean. Brazil as a bridge between old and new powers? **International Affairs**, Cambridge (Estados Unidos), v. 89, n. 3, p. 577–594. 2013. 2013b

CASON, Jeffrey; POWER, Timonthy. **Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making from Cardoso to Lula**. Trabalho apresentado no evento “Regional Powers in Asia, Africa, Latin America, the Near and Middle East,” organizado pelo German Institute of Global and Area Studies (GIGA), Hamburgo (Alemanha) em 11-12 de dezembro de 2006.

CERVO, Amado Luiz. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 46, n. 2, p. 5-25, dez. 2003.

CERVO, Amado Luiz. Relações Internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v. 45, n. 1, p. 5-35, 2002.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 57, n. 2, p. 133-151, dez. 2014.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: EdUnB, 2010.

CEZÁRIO, Gustavo de Lima. **Atuação Global Municipal: Dimensões e Institucionalização**. Brasília: Confederação Nacional de Municípios, 2011.

CHEIBUB, Zairo. Diplomacia e Construção Institucional: o Itamaraty em perspectiva histórica. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p. 113-131, 1985.

COMISSÃO MISTA BRASIL-ESPANHA DE COOPERAÇÃO. **Ata da Reunião de Seguimento e Avaliação da III Comissão Mista Brasil-Espanha de Cooperação**. Brasília, 2006. Disponível em: https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Evaluación/ComCoop-CSE-brasil-acta_port.pdf. Acesso em: 30 jun. 2020.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS – CNM. **Estudo: Cooperação Descentralizada Franco-Brasil**. Brasília: CNM, 2009.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS – CNM. **Índia, Brasil e África do Sul: A Cooperação Sul-Sul pela Governança Local**. Brasília. 2011.

CORNETET, João Marcelo Conte. A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. **Revista Conjuntura Austral**. Porto Alegre, v. 5, n. 24, p. 111-150, jun./jul. 2014.

COSTA, Cássia Maria Siqueira Marques. **Governos Subnacionais e Política Externa: O caso da Agenda de Mudanças Climáticas**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.

CUNHA, Raphael Coutinho da. Preferências domésticas e instituições do processo decisório em política econômica externa. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 871-910, 2009.

DAMICO, Flavio. Antecedentes: do acrônimo de mercado à concertação político-diplomática. *In*: BAUMAN, Renato et al. **BRICS: estudos e documentos**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão. 2015, p. 55-78.

DEVIN, Guillaume; TOERNQUIST-CHESENIER, Marie. Burst diplomacy. The diplomacies of foreign policy: actors and methods. **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v. 5, p. 60-77, 2010.

DUCHACEK, Ivo D. Perforated sovereignties: toward a typology of new actors in international relations. *In*: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis (ed.). **Federalism and international relations: the role of subnational units**. New York: Oxford University Press, 1990, p. 1-33.

DUCHACEK, Ivo D. The international dimension of subnational self-government. **The Journal of Federalism**, Filadélfia (Estados Unidos), v. 14, n. 4, p. 5-30, 1984.

ESPAÇO DE SOBREVIVÊNCIA. **Declaração do I Fórum de Cooperação de Cidades Irmãs e Governos Locais dos BRICS**. 2011. Disponível em: <https://oipa2.wordpress.com/2011/12/05/declaracao-do-i-forum-de-cooperacao-de-cidades-irmas-e-governos-locais-dos-brics/>. Acesso em: 20 maio 2020.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Itamaraty e a Política Externa Brasileira: Do Insulamento à Busca de Coordenação dos Atores Governamentais e de Cooperação com os Agentes Societários. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 311-355, janeiro/junho 2012.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 51, n. 2, p. 80-97, 2008.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta; NOGUEIRA, Joana Lauro Marinho; LOPES, Dawisson Belém. Coordenação intragovernamental para a implementação da Política Externa Brasileira: o caso do fórum IBAS. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 1, p. 173-220. 2012.

FARIAS, Déborah Barros Leal. **Federalismo e relações internacionais**. Dissertação

(Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais. Universidade de Brasília. Brasília, 2000.

FARIAS, Rogério De Souza; RAMANZINI JUNIOR, Haroldo. Reviewing horizontalization: the challenge of analysis in Brazilian foreign policy. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 58, n. 2, p. 5-22, dez. 2015.

FIGUEIRA, Ariane Roder. **Introdução à análise da política externa**. São Paulo: Saraiva, 2011.

FIGUEIRA, Ariane Roder. Rupturas e continuidades no padrão organizacional e decisório do Ministério das Relações Exteriores. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v. 53, n. 2, p. 5-22. 2010.

FIGUEIRA, Ariane Roder. **Processo decisório em política externa no Brasil**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

FONSECA, Carmen. A Política Externa Brasileira da Democracia: o paradoxo da mudança na continuidade? **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 29, p. 33-43, mar. 2011.

FONSECA, Marcela Garcia. **Os Entes Federativos Brasileiros frente ao Direito Internacional**. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.

FONSECA JÚNIOR., Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FORUM OF FEDERATIONS. Who We Are. **Forum of Federations**, 2019. Disponível em: www.forumfed.org/who-we-are/. Acesso em: 18 dez. 2019.

FROIO, Liliane. **Entrevista [jul. 2020]**. Entrevistador: Felipe de Macedo Teixeira. Entrevista concedida ao autor para o desenvolvimento da dissertação. Porto Alegre, 15 de julho de 2020 (online). Arquivo mp3 (19 min.).

FROIO, Liliana Ramalho. **Paradiplomacia e o impacto da alternância de governos na atuação internacional dos estados brasileiros**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2015.

FROIO, Liliana Ramalho; MEDEIROS, Marcelo de Almeida. **A normatização da atividade paradiplomática: Brasil e Argentina em perspectiva comparada**. Trabalho apresentado no Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, São Paulo. 2011. Disponível em: http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC000000122011000300005&lng=en&nrm=abn. Acesso em: 04 abr. 2020.

GIACALONE, Rita. Latin American Foreign Policy Analysis. *In*: BRUMMER, Klaus; HUDSON, Valerie M. (ed.). **Foreign Polciy Analysis Beyond North America**. Boulder: Lynne Rienner, p. 121-138, 2015.

GOMES, Joséli Fiorin. **A paradiplomacia na integração regional sul-americana: as relações da Rede Mercocidades com o MERCOSUL e a possibilidade de interação com a UNASUL.** Trabalho apresentado na X Semana de Extensão, Pesquisa e Pós-graduação do Centro Universitário Ritter dos Reis. 20 a 24 de outubro de 2014. Disponível em: https://www.uniritter.edu.br/uploads/eventos/sepesq/x_sepesq/arquivos_trabalhos/2966/109/84.pdf. Acesso em: 30 mar. 2020.

GOMES FILHO, Francisco. **A Paradiplomacia Subnacional no Brasil: uma Análise da Política de Atuação Internacional dos Governos Estaduais Fronteiriços da Amazônia.** Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília - UnB. Brasília, 2011.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Desafios brasileiros na era dos gigantes.** Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

HENRICHES, Joanni A. **Governança multinível para o desenvolvimento regional: um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira.** Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública). Programa de Pós-graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR, Curitiba, 2015.

HERMANN, Charles. Changing course: when government choose to redirect foreign policy? **International Studies Quarterly**, v. 34, n. 1, p. 3-21, 1990.

HILL, Christopher. **The Changing Politics of Foreign Policy.** New York: Palgrave Macmillan. 2003.

HIRST, Monica, LIMA, Maria Regina Soares de, PINHEIRO, Letícia. **A Política Externa Brasileira em tempos de novos horizontes e desafios.** Rio de Janeiro: Observatório Político Sul-Americano: IESP/UERJ, 2010. (Análise de Conjuntura, 12).

HOCHSTETLER, Kathryn; INOUE, Cristina Yumie Aoki. South-South relations and global environmental governance: Brazilian international development cooperation. **Revista Brasileira de Política Internacional.** Brasília, v. 62, n. 2, p. 1-22, 2019.

HOCKING, Brian. Patrolling the 'Frontier': Globalization, Localization and the 'Actorness' of Non-Central Governments. *In*: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (ed.). **Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments.** London: Frank Cass, 1999, p. 17-39.

HOCKING, Brian. Regionalism: an international relations perspective. *In*: KEATING, M.; LOUGHLIN, J. (ed.). **The political economy of regionalism.** London: Frank Cass, 1997.

HOCKING, Brian. **Localizing Foreign Policy: Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy.** London: St. Martin's Press, 1993.

HUDSON, Valerie. Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. **Foreign Policy Analysis**, v. 1, *issue* 1, p. 1-30, março 2005.

IBSA. **India Brazil South Africa Forum**. IBSA, 2020. Disponível em: www.ibsa-trilateral.org. Acesso em: 30 jun. 2020.

INDIA. Ministry of External Affairs. **India-Brazil-South Africa Dialogue Forum Fourth Summit of Heads of State/Government Brasilia Declaration**. 2010. Disponível em: <https://mea.gov.in/outoging-visit-detail.htm?4017/IndiaBrazilSouth+Africa+Dialogue+Forum+Fourth+Summit+of+Heads+of+StateGovernment+Brasilia+Declaration>. Acesso em: 04 jun. 2020.

INSTITUT OF SOCIAL SCIENCES. **India, Brazil, South Africa Local Governance Forum (IBSA-LGF)**. 2020. Disponível em: www.issin.org/ibsa.asp. Acesso em: 20 maio 2020.

IPPOLITO, Daniel. Relaciones internacionales de gobiernos no-centrales: un análisis teórico-conceptual de la Paradiplomacia y de sus variables explicativas. **Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época)**, Rosario, n. 125, p. 29-47, jan./jun. 2017.

JARDIM, Camila Amorim. Política Externa Brasileira e Cooperação Sul-Sul: Uma Análise da Coalizão IBAS. **Cadernos de Relações Internacionais**, Rio de Janeiro, v. 7, n.2, p. 15-38, 2014.

JUNQUEIRA, Caio Gabriel Borges. Paradiplomacia: a transformação do conceito nas relações internacionais e no Brasil. **BIB**, São Paulo, n. 83, p. 43-68, jan./jun. 2017.

JUNQUEIRA, Caio Gabriel Borges; MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. A internacionalização dos entes subnacionais federativos: notas sobre os casos do Brasil e da Argentina. **Densidades**, n. 22, p. 35-54, dez. 2017.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. A cooperação subnacional no Mercosul: os casos das Mercocidades e do FCCR. **Brazilian Journal of International Relations**, Marília, v.3, n.1, p. 146-169, jan./abr. 2014.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges; MARIANO, Karina Lulia Pasquariello. “Estagnação subnacional” no Mercosul? Uma análise institucional das Mercocidades e do FCCR. Monções: **Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados, v.6. n.12, jul./dez 2017, p. 337-367.

JUSBRASIL. **Decreto nº 5.032, de 5 de abril de 2004**. 2004. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/97836/decreto-5032-04>. Acesso em: 13 jun. 2020.

JUSBRASIL. **Decreto no 2.246, de 6 de junho de 1997**. 1997. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/129153/decreto-2246-97>. Disponível em 30 jul. 2020.

KEATING, Michael. Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades estrategias. In: VIGEVANI, Tullo *et al.* (org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC, Editora UNESP, EDUSC, FAPESP, 2004. p. 49-76.

KEATING, Michael. Regions and international affairs: Motives, opportunities and strategies. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (ed.). **Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments**. London: Frank Cass, 1999. p. 1-16

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **Power and independence**. 4. ed. Boston: Little Brown, 2011.

KINCAID, John. Constituent diplomacy in federal politics and the Nation-state: conflict and cooperation. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis. **Federalism and international relations: the role of subnational units**. New York: Oxford University Press, 1990. p. 54-76.

KLEIMAN, Alberto. Processo de Institucionalização de Mercocidades: Da REMI ao FCCR. In: **MERCOCIDADES. 15 Años de Mercociudades**. Rosario: Aquatint, 2010, p. 61-64.

KLEIMAN, Alberto. A Cooperação Internacional Federativa como Política de Estado. In: RODRIGUES, Gilberto M. A.; XAVIER, Marcos; ROMÃO, Wagner de Melo (org.). **Cidades em Relações Internacionais**. São Paulo: Desatino, 2009, p. 99-118.

KUZNETSOV, Alexander S. **Theory and Practise of Paradiplomacy: Subnational Governments in International Affairs**. London: Routledge. 2015.

LAFER, Celso. Brasil: dilemas e desafios da política externa. **Estudos Avançados**, Brasília, v. 14, n. 38, p. 260-267, 2000.

LAISNIER, Regina Claudia; SIMINI, Danilo Garnica. Legitimidade constitucional da atuação internacional dos municípios brasileiros: uma leitura à luz da teoria da Constituição Dirigente. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 7, n. 1, 2017, p. 64-82.

LAMPREIA, Luiz Felipe. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 42, n. 2, p. 5-17, 1998.

LASSANCE, Antonio. **Agenda Federativa AGOSTO 2014**. 13 slides. Brasília: IPEA, 2014a.

LASSANCE, Antonio. **Agenda Federativa MARÇO 2014**. 15 slides. Brasília: IPEA, 2014b.

LECOURS, Andre. **Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the Developed World**. Haia: Netherlands Institute of International Relations, 2008. (Discussion Papers in Diplomacy).

LESSA, José Vicente da Silva. **A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais celebrados por governos não-centrais**. Brasília: MRE, 2002. (XVII Curso de Altos Estudos).

LESSA, Antônio Carlos; COUTO, Leandro Freitas; FARIAS, Rogério de Souza. Distanciamento versus engajamento: alguns aportes conceituais para a análise da inserção do multilateralismo brasileiro (1945-1990). **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, p. 333-365, jul./dez. 2010

LIMA, Maria Regina Soares. Relações Internacionais e Políticas Públicas: a contribuição da análise de política externa. In: MARQUES, E.; PIMENTA FARIA, C. A. (org.). **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Fiocruz, , 2013, p. 127-153.

LIMA, Maria Regina Soares. Instituições Democráticas e Política Exterior. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 265-303, jul./dez. 2000.

LOPES, Dawisson Belém. A política externa brasileira e a “circunstância democrática”: do silêncio respeitoso à politização ruidosa. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v. 54, n. 1, p. 67-86, 2011.

LORENZO, Helena Carvalho de; FONSECA, Sergio Azevedo; LOPES, Maria Cristina Sampaio. Programa Brasil Próximo no contexto da cooperação internacional descentralizada entre o Brasil e a Itália. **Espacios**, v. 37, n. 18, 2016.

LORENO, Ana Carolina. **Entrevista [jul. 2020]**. Entrevistador: Felipe de Macedo Teixeira. Entrevista concedida ao autor para o desenvolvimento da dissertação. Porto Alegre: 2020. Arquivo mp3 (49 min.).

LOSADA, Paula Ravanelli. **O Comitê de Articulação Federativa**: instrumento de coordenação e cooperação intergovernamental de políticas públicas no Brasil. Trabalho apresentado no XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, nov. 2008, p. 4 – 7.

MACHADO, Fernando Vieira. Configuração do Estado Logístico na Gestão de Fernando Henrique Cardoso de 1995 a 2002: o caso da cooperação técnica internacional recebida. **Universitas/Relações Internacionais**, Brasília, v. 2, n.2, p. 47-73, jul./dez. 2004.

MARIANO, Marcelo P. **A política externa brasileira e a integração regional**: uma análise a partir do Mercosul. São Paulo: Editora UNESP, 2015.

MARIANO, Marcelo Passini; BARRETO, Maria Inês. Questão subnacional e integração regional: o caso do Mercosul. In: VIGEVANI, Tullo *et al.*. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC/FAPESP, p. 21-48, 2004.

MARIANO, Karina L. Pasquariello; MARIANO, Marcelo Passini. A formulação da política externa brasileira e as novas lideranças políticas regionais. **Perspectivas**, São Paulo, v. 33, p. 99-135, jan./jun. 2008.

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello; MARIANO, Marcelo Passini. Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas. In: WANDERLEY, Luiz Eduardo; VIGEVANI, Tullo (org.). **Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul**. São Paulo: EDUC/Ed. UNESP/FAPESP, 2005, p. 131-160.

MARIANO, Karina L. Pasquariello; TESSARI, Gustavo Rosolen. As cidades nos processos de integração regional. **Perspectivas**, São Paulo, v. 30, p. 55-79, 2006.

MARTIN, Lisa. **Democratic Commitments: legislatures and international cooperation**. Princeton: Princeton University Press. 2000

MATTOS, Beatriz *et al.* Observatório dos Subnacionais - Estado do Rio de Janeiro. **BRICS Policy Center, BPC Policy Brief**, v. 9, n. 4, outubro/2020.

MATSUMOTO, Carlos Eduardo Higa. **As determinantes locais da paradiplomacia: o caso dos municípios brasileiros**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais. Universidade de Brasília. Brasília, 2011.

MEIRELES, Thiago de O. **Da Diplomacia federativa à cooperação internacional federativa**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2016.

MEIRELES, Thiago de Oliveira. **Cooperação Internacional Federativa: a atuação internacional subnacional na política externa do governo Lula (2003-2010)**. UNESP - XIII Semana de Relações Internacionais. 2015.

MELANTONIO NETO, Cesário. How to involve the states in foreign policy. **Federations**, Ottawa, v. 1, n. 5, p. 1-2, 2001. Disponível em: <http://www.forumfed.org/libdocs/Federations/V1N5-br-Melantonio-Neto-pract.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2020.

MERCADO COMUM DO SUL - MERCOSUL. **Decisão No 41/04 do Conselho Mercado Comum. Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul**. 2004. Disponível em: [www4.planalto.gov.br/saf-fccr/fccr-mercosul/estrutura/decisao-no-41-04-do-conselho-mercado-comum?portal_status_message=Changes saved](http://www4.planalto.gov.br/saf-fccr/fccr-mercosul/estrutura/decisao-no-41-04-do-conselho-mercado-comum?portal_status_message=Changes%20saved). Acesso em: 30 mar. 2020.

MERCOCIUDADES. **Propuesta de Proyecto de Trabajo periodo 2015-2016**. 2016. Disponível em: <https://mercociudades.org/pt-br/descarga/plan-de-trabajo-de-la-unidad-tematica-de-integracion-fronteriza-2016/>. Acesso em: 13 fev. 2021.

MESQUITA, Lucas Ribeiro. A Formação do Sistema Brasileiro de Política Exterior. **Mural Internacional**. v. 5, n.1, p. 71-81, jan./jun. 2014.

MICHELMANN, Hans. **A Global Dialogue on Federalism**. Quebec: McGill-Queen's University Press, 2009. V. 5.

MICHELMANN, Hans. Conclusion. *In*: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis. **Federalism and international relations: the role of subnational units**. New York: Oxford University Press, p. 316-336, 1990.

MIKLOS, Manoela. Diplomacia Federativa: **O estado brasileiro e a atuação internacional de suas unidades constituintes**. Trabalho apresentado ao 3. Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), São Paulo, 2011. Disponível em: http://www.abri.org.br/anais/3_Encontro_Nacional_ABRI/Politica_Externa/PE%2014_Manoela%20Miklos%20DIPLOMACIA%20FEDERATIVA%20O%20ESTADO%20BRASILEIR

O%20E%20A%20ATUA+%E7+%E2O%20INTERNACIONAL%20DE%20SUAS%20.pdf.
Acesso em: 10 out. 2019.

MIKLOS, Manoela S. **A inserção internacional de unidades subnacionais percebida pelo estado nacional**: a experiência brasileira. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas. Universidade Estadual Paulista. São Paulo, 2010.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Leticia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 11-41, 2013.

MILANI, Carlos. **Solidariedade e interesse**: motivações e estratégias na cooperação internacional para o desenvolvimento. Curitiba: Appris, 2018.

MILNER, Helen V. **Interests, Institutions and Information**. Princeton University Press: Princeton. 1997.

MORAIS, Maria Cezilene Araújo de. **Paradiplomacia no Brasil**: uma abordagem sobre a inserção internacional de municípios paraibanos a partir do programa plano diretor. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas. Universidade Estadual da Paraíba. João Pessoa, 2011.

MOREIRA, Fabiano de Araújo; SENHORAS, Elói Martins; VITTE, Claudete de Castro Silva. **Geopolítica da paradiplomacia subnacional**: Um estudo sobre a extroversão internacional dos municípios da rede de Mercocidades. Trabalho apresentado no 12. Encuentro de Geógrafos de América Latina, 2008.

MORGENTHAU, Hans. **Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace**. Chicago: University of Chicago Press, 1948.

MORIN, Jean-Frédéric; PAQUIN, Jonathan. **Foreign Policy Analysis: A toolbox**. Gewerbestrasse: Palgrave Macmillan. 2018.

MOURA DANIEL, Marco César. O Itamaraty e os governos subnacionais. *In*: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo (coord.). **Entre o local e o global**: governos subnacionais e sociedade civil na integração regional. São Paulo: Cedec/PUC-SP, 2002. p. 45-47. (Cadernos Cedec, 71).

NUNES, Carmem J. S. **A paradiplomacia no Brasil**: o caso do Rio Grande do Sul. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2005.

NYE, Joseph S. **Cooperação e Conflito nas Relações Internacionais**. São Paulo: Gente, 2009.

NYE, Joseph; KEOHANE, Robert. Transnational Relations and World Politics **International Organization**, Cambridge, v. 25, n. 3, p. 329-349, Summer 1971.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. **Política Externa Brasileira no Governo Lula (2003-**

2010): Um exercício de Autonomia pela Assertividade? Trabalho apresentado no 9. Encontro da ABCP Estudos de Política Externa, Brasília. 2014.

ONUKEI, Janina; OLIVEIRA, Amâncio Jorge. **Paradiplomacia e relações internacionais: a experiência da cidade de São Paulo**. São Paulo: CAENI, 2013. (Working Paper).

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS - OEA. **Solicitação de participação em conformidade com o artigo 6 das diretrizes para a participação das organizações da sociedade civil nas atividades da OEA**. 2008. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/council/CUMBRES/topics/sociedadcivil.asp>. Acesso em: 04 abr. 2020.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS - OEA. **MERCOSUL/GMC/RES N° 90/00 - Reunião Especializada de Municípios e Intendências do Mercosul**. Sistema de Informação de Comércio Exterior - OEA. 2000. Disponível em: www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Resolutions/Res9000.asp. Disponível em: 03 mar. 2020.

PAQUIN, Stéphane. **Paradiplomatie et relations internationales: theorie des strategies internationales des regions face a la mondialisation**. Bruxelas: Presses Interuniversitaires Européennes, 2004.

PEREIRA, José Alexandre Lopes. O federalismo na diplomacia brasileira: o interesse do Itamaraty nas ações externas de governos subnacionais. **Cena Internacional**, Brasília, v. 6, n. 2, p. 144-159, 2004.

PHILIP, Christian; SOLDATOS, Panayotis. **Au-delà et en deçà de l'état-nation**. Bruxelas: Bruylant, 1996.

PRIETO, Noé Cornago. On the Normalization of Sub-State Diplomacy. **The Hague Journal of Diplomacy**. Haia, v. 5, n. 1-2, p. 11-36, 2010.

PRIETO, Noé Cornago. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo Ocidental. *In*: VIGEVANI, Tullo *et al.* (org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC/FAPESP, 2004, p. 251-282.

QUARTA Cúpula das Américas - Declaração de Mar del Plata. **Portal Geledés**, Mar Del Plata, 5 nov. 2005. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/declaracao-mar-del-plata/>. Acesso em: 03 jun. 2020.

PUGLIA, Eliana da Costa e Silva. **Entrevista [out. 2020]**. Entrevistador: Felipe de Macedo Teixeira. Porto Alegre, 20 de outubro de 2020 (online). Entrevista concedida ao autor para o desenvolvimento da dissertação.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of the Two-Level Games. **International Organization**, Boston, v. 42, n. 3, p. 427-460, Summer 1988.

REIS, Elton Gomes. **Paradiplomacia e federalismo em processos de integração regional: análise das estratégias internacionais da província de Quebec**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

RIBEIRO, Mayara Thais Andrade; RIBEIRO, Antonio Carlos Andrade. A Paradiplomacia Na Integração Regional Do Cone Sul: Análise Interdisciplinar Da Atuação E Interação Entre Os Atores Da Rede Mercocidades. **Caderno de Relações Internacionais**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 14, p. 123-142, jan./jun. 2017.

RINALDI, Augusto Leal. **A política externa do governo Lula**: identificações e orientações. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2015.

ROMERO, María del Huerto. Poder local y relaciones internacionales en contextos de integración regional. El caso de la red de mercociudades y la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (Grupo Mercado Común). *In*: VIGEVANI, Tullo *et al.* (org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC/FAPESP, 2004, p. 403-440.

ROSENAU, James N. Strong Demand, huge supply: governance in an emerging epoch. *In*: BACHE, Ian; FLINDERS, Matthew (ed.). **Multi-level governance**. New York: Oxford University Press, p. 31-48, 2004.

ROSENAU, James. **Turbulence in world politics**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. **Marco Jurídico para a Cooperação Internacional Descentralizada**: um Estado sobre o Caso Brasileiro. São Paulo: Fórum Nacional de Prefeitos, 2011. Disponível em: paradiplomacia.org/upload/downloads/f47047c64dd80128160307fc8dbe0d29doc-fnp.pdf. Acesso em: 20 jun. 2020.

RODRIGUES, Gilberto M. A. Internacionalismo Municipal. *In*: RODRIGUES, Gilberto M. A.; XAVIER, Marcos; ROMÃO, Wagner de Melo (org.). **Cidades em Relações Internacionais**: análises e experiências brasileiras. São Paulo: Desatino. p. 35-46, 2009.

RODRIGUES, Gilberto M. A. Relações internacionais federativas no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, 2008, p. 1015–1025.

RODRIGUES, Gilberto M. A. Política Externa Federativa: análise de ações internacionais de Estados e Municípios Brasileiros. **Portal Fator Brasil**, 2006. Disponível em: www.revistafatorbrasil.com.br/imprimir.php?not=1508. Acesso em: 20 jul. 2020.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. A inserção internacional de cidades: notas sobre o caso brasileiro. *In*: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz E.; BARRETO, Maria Inês; MARIANO, Marcelo P. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC/FAPESP, 2004. p. 441-462.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. **Impacts of globalization on strategies for competition in subnational governments**: the case of Brazil. Trabalho apresentado no evento “Federalism in a Globalising World” - Forum of Federations, em 5-6 de agosto, 2003. Disponível em: <http://www.forumfed.org/libdocs/InFedGlob03/302FGlob0308-Rodrigues.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2020.

SALA, José Blanes; GASPARATO, Ana Lúcia (org.). **Relações Internacionais: polaridades e novos/velhos temas emergentes**. Marília: Unesp – Oficina Universitária, 2010.

SALOMÓN, M.; PINHEIRO, Leticia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: Trajetória, Desafios e Possibilidades. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 56, n. 1, p. 40-59, 2013.

SALOMÓN, Mónica. Em que media é possível integrar a Cooperação Descentralizada na dimensão Sul-Sul da política externa brasileira. **Mural Internacional**. Rio de Janeiro, ano 3, v. 3, n.2, p. 9-15, dez. 2012.

SALOMÓN, Mónica. A dimensão subnacional da política externa brasileira: determinantes, conteúdos e perspectivas. *In*: PINHEIRO, Leticia; MILANI, Carlos R.S (org.) **Política externa brasileira: a política das práticas e as práticas da política**. São Paulo: Editora FGV, 2011a, p. 269-300.

SALOMÓN, Mónica. Paradiplomacy in the Developing World: the case of Brazil. *In*: AMEN, Mark *et al.* (ed.). **Cities and Global Governance: new sites of international relations**. Londres: Ashgate, 2011b, p. 45-69.

SALOMÓN, Mónica. Los Estados y municipios brasileños como actores de la cooperación internacional. **Revista Española de Desarrollo y Cooperación**. Madrid, n 22, p. 145-159, 2008.

SALOMÓN, Mónica; NUNES, Carmen. 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**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, p. 99-147, 2007.

SARAIVA, Miriam Gomes. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 44, p. 25-35, dez. 2014.

SARAIVA, José Flávio Sombra. A busca por um novo paradigma: política exterior, comércio externo e federalismo no Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 47, n. 2, p. 131-162. 2004.

SARAIVA, José Flávio Sombra; MAIA, José Nelson Bessa. A paradiplomacia financeira em países emergentes de estrutura federativa. **Desafios**, Bogotá, v. 28, p. 121-163, 2016.

SARQUÍ, David J. El contexto histórico para la reflexión teórica sobre el fenómeno de la paradiplomacia en el mundo globalizado. **Desafios**, Bogotá, v. 28, n. 1, p. 35-78, jan.jun. 2016.

SASSEN, Saskia. The global city: strategic site/new frontier. **American Studies**, Cambridge (Estados Unidos), v. 3, p. 79–95, 2000.

SCHIAVON, Jorge A. **Comparative Paradiplomacy**. New York: Routledge, 2019.

SENNES, Ricardo. **As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: uma potência média recém industrializada**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2003.

SERVILHA, Gustavo Brechesi. Relações bilaterais Brasil-Argentina, integração regional e a emergência da paradiplomacia –processos que somam. **Revista de Estudos Internacionais (REI)**, João Pessoa, v. 3, n. 1, p. 103-118, 2012.

SILVA, André Luiz Reis da. **A política externa do governo Dilma Rousseff: identificando interesses e condicionantes**. Trabalho apresentado no 4º Seminário Relações Internacionais da ABRI- Associação Brasileira de Relações Internacionais. 27 e 28 de setembro de 2018, Foz do Iguaçu – PR. Disponível em: <https://www.seminario2018.abri.org.br>. Acesso em: 13 jun. 2020.

SILVA, André Luiz Reis da. Geometria variável e parcerias estratégicas: a diplomacia multidimensional do governo Lula (2003-2010). **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 1, p. 143-184. 2015.

SILVA, André Luiz Reis da. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica**: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Tese (Doutorado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2008.

SILVA, André Luiz Reis. da. O “despertar internacionalista”: desenvolvimento e relações internacionais do Rio Grande do Sul (1983-2002). **Ciênc. let.**, Porto Alegre, n. 41, p.410-438, jan./jun. 2007.

SILVA, André Luiz Reis da; PÉREZ, José O. Lula, Dilma, and Temer: The Rise and Fall of Brazilian Foreign Policy. **Latin American Perspectives**, n. 227, v. 46, n. 4, p. 169–185, jul. 2019.

SIMÃO, Ana Regina Falkembach. **A Diplomacia Presidencial e o Processo de Inserção Internacional do Brasil**: Um Estudo da Política Externa do Governo de Fernando Henrique Cardoso. ANPUH – XXV Simpósio Nacional de História – Fortaleza, 2009. Disponível em: <http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/anpuhnacional/S.25/ANPUH.S25.0561.pdf>. Acesso em: 14 mai. 2020.

SOLDATOS, Panayotis. An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors. *In*: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis (ed.). **Federalism and international relations**: the role of subnational units. New York: Oxford University Press, 1990, p. 34-52.

SOLDATOS, Panayotis. La nouvelle génération de villes internationales: phénomène de segmentation des rôles traditionnels de l'état-nation. *In*: PHILIP, Christian; SOLDATOS, Panayotis (ed.). **Au-delà et en deçà de l'état-nation**. Bruxelles: Bruylant, 1996. p. 203-236.

SOUSA, Victor Teodoro de. Análise comparativa da política externa do primeiro governo Dilma Rousseff e dos governos Lula: níveis e fatores de mudança na condução. **Fronteira**, Belo Horizonte, v. 12, n. 24, p. 162 - 181, jul./dez. 2013.

SOUZA, André Luiz Coelho Farias; SANTOS, Vinicius Silva dos. A análise de política

externa do governo Dilma Rousseff na perspectiva dos pronunciamentos oficiais na ONU. **Mural internacional**, Rio de Janeiro, v.5, n. 2, p. 128-138, jul./dez. 2014.

SOUZA, Natália Maria Felix de; WERNECK, Mariana. Mecanismos de cooperação entre cidades no âmbito dos BRICS. **BRICS Policy Center / Centro de Estudos e Pesquisa BRICS**. Rio de Janeiro: BRICS Monitor - Núcleo de Desenvolvimento Urbano e Sustentabilidade, 2011.

SPEKTOR, Matias. O projeto autonomista na Política Externa brasileira. *In*: NETO, Aristides Monteiro (org.). **Política Externa, Espaço e Desenvolvimento**: livro 3. Brasília: Ipea, 2014.

STUENKEL, Oliver. **Brics e o futuro da ordem global**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2016.

TAVARES, Rodrigo. **Paradiplomacy**: cities and states as global players. New York: Oxford University Press. 2016.

TREVAS, Vicente. Os governos locais e regionais nas relações internacionais. *In*: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; CINTRA, Rodrigo (org.). **Ação internacional das cidades no contexto da globalização**. São Paulo: Cedec/PUC-SP, 2006, p. 30-37. (Cadernos Cedec, n. 80)

UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS - UCLG. **Who we are**. 2020. Disponível em: <https://www.uclg.org/en/organisation/about>. Acesso em: 23 dez. 2020.

VAN KLAVEREN, Alberto. Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar. **Revista de Estudios Internacionales**, Santiago de Chile, ano 32, v. 25, n. 98, p. 169-216, 1992.

VARGAS, Everton Vieira. **Relatório de gestão Embaixada do Brasil em Buenos Aires, República Argentina**. 2016. Disponível em: [legis.senado.leg.br > sdleg-getter > documento](https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento). Acesso em: 04 jun. 2020.

VAZ, Alcides Costa. Parcerias estratégicas no contexto da política exterior brasileira: implicações para o Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 42, n. 2, p. 52-80. 1999.

VIEIRA, Marco Antonio Muxagata de Carvalho. Idéias e Instituições: Uma reflexão sobre a Política Externa Brasileira do início da década de 90. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, p. 245-293, jul./dez. 2001.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, julho/dezembro 2007.

VIGEVANI, Tullo. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: são paulo e o contexto brasileiro. *In*: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; CINTRA, Rodrigo. **Ação internacional das cidades no contexto da globalização**. São Paulo: Cedec/PUC-SP, 2006. p. 12-29 (Cadernos Cedec, n. 80)

VIGEVANI, Tullo; RAMAZINI, Haroldo. Autonomia, Integração Regional e Política

Externa Brasileira: Mercosul e Unasul. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 517-552, abril/junho 2014.

VIGEVANI, Tullo; PRADO, Débora Figueiredo B. Ações e problemas da paradiplomacia no Brasil. In: SALA, José Blanes; GASPARATO, Ana Lúcia (org.). **Relações Internacionais: polaridades e novos/velhos temas emergentes**. Marília: Unesp – Oficina Universitária, 2010, p. 25-54.

VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; CINTRA, Rodrigo. **Ação internacional das cidades no contexto da globalização**. São Paulo: Cedec/PUC-SP, 2006. p. 12-29 (Cadernos Cedec, n. 80)

VIGEVANI, Tullo *et al.* **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC/FAPESP, 2004.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo soc.**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 31-61. 2003.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. De FHC a Lula: uma década de política externa (1995-2005). **Civitas**, Porto Alegre, v. 5 n. 2, p. 381-397, jul.-dez. 2005.

WALTZ, Kenneth. **Theory of International Politics**. New York: McGraw Hill, 1979.

WENDT, Alexander. **Social theory of international politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WOLFF, Steffan. Paradiplomacy: scope, opportunities and challenges. **The Bologna Center Journal of International Affairs**, Bolonha, v. 10, n. 1, p. 141-150, 2007.

**APÊNDICE A - LISTA DOS PROJETOS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL
REALIZADAS PELA AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO EM
COEXECUÇÃO COM ÓRGÃOS OU ENTIDADES ESTADUAIS/MUNICIPAIS
BRASILEIROS ENTRE OS ANOS DE 2003-2016**

Região/continente destinatário dos projetos	Países destinatários com número de projetos de cooperação técnica internacional prestados pelo Brasil em coexecução com uma entidade pública estadual ou municipal brasileira e temática envolvida¹
América do Sul	<ul style="list-style-type: none"> • Bolívia (3 projetos): agricultura, Gerenciamento de Resíduos Sólidos • Colômbia (2 projetos): Gerenciamento de Resíduos Sólidos, recuperação de áreas degradadas • Paraguai (1 projeto): Administração pública • Peru (1 projeto): agricultura • Equador (3 projetos): Administração pública e recursos hídricos
América Central e Caribe	<ul style="list-style-type: none"> • El Salvador (3 projetos): segurança pública • Nicarágua (2 projetos): minas e energia, saneamento • Costa Rica (1 projeto): recursos hídricos • Haiti (3 projetos): desenvolvimento social, segurança pública, urbanismo • Granada (3 projetos): agricultura • República Dominicana (4 projetos): indústria e comércio, planejamento e promoção do trabalho, defesa civil • Honduras (1 projeto): administração pública • Guatemala (1 projeto): segurança pública
Ásia	<ul style="list-style-type: none"> • Timor-Leste (3 projetos): organização judiciária • Sri Lanka (1 projeto): Missão de Prospecção/Multidisciplinar • Myanmar (1 projeto): Missão de Prospecção/Multidisciplinar
África	<ul style="list-style-type: none"> • São Tomé e Príncipe (3 projetos): recursos hídricos, agricultura • Senegal (1 projeto): defesa sanitária • Quênia (4 projetos): educação, segurança pública, controle ambiental, saúde e preservação floresta • Zâmbia (2 projetos): saúde e preservação florestal • Cabo Verde (1 projeto): recursos hídricos • Sudão (1 projeto): Controle e Prevenção de Doenças • Libéria (1 projeto): Administração Pública • Moçambique (3 projetos): Administração Pública, Controle e Prevenção de Doenças, urbanismo • Benim (1 projeto): Administração Portuária • Guiné Equatorial (1 projeto): defesa civil
	Total: 52 projetos

Fonte: Elaboração própria com base em dados disponíveis no portal de projetos de cooperação internacional da Agência Brasileira de Cooperação (ABC, 2020).

¹ Classificação derivada da subárea de trabalho atribuída pela Agência Brasileira de Cooperação (2020) para os projetos de cooperação internacional.

APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO BASE PARA AS ENTREVISTAS REALIZADAS

Modelo semiestruturado

Sobre a função desempenhada

1. Qual função desempenhou na articulação federativa?
2. Em qual órgão/ministério federal?
3. Por qual período?

Sobre a prática da Cooperação Internacional Federativa

4. Qual era o papel desempenhado pela Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República na Cooperação Internacional Federativa?
5. Como ocorria o relacionamento institucional com o Ministério das Relações Exteriores e a Agência Brasileira de Cooperação?
6. Havia contato com os escritórios regionais do Ministério das Relações Exteriores?
7. Como ocorreu a articulação de projetos específicos em temas de cooperação e integração regional?
8. Os projetos desenvolvidos eram pensados e executados em conjuntamente com a política externa nacional? Havia esforço de integração à PEB? Houve limitações?
9. Perguntas específicas.