

A evolução da institucionalização do fenômeno da paradiplomacia no Brasil (1995–2010)

The evolution of the institutionalization of the paradiplomacy phenomenon in Brazil (1995–2010)

Matheus Rodrigues dos Santos*

Resumo

O presente artigo busca analisar a forma como decorreu a evolução institucional do fenômeno da paradiplomacia no Brasil durante o período de 1995 a 2010. O estudo foi realizado através da abordagem qualitativa analítica e utilizou-se das técnicas de revisão bibliográfica e de análise documental de projetos de lei que versam sobre a temática. À guisa de conclusão, verificou-se que o monopólio da condução das relações exteriores pelo MRE prejudica a inserção internacional das unidades subnacionais. Bem como, que o processo de institucionalização apresentado possui caráter reativo. E, por fim, que a ausência de um marco constitucional referente à paradiplomacia acarreta em ações internacionais, conduzidas pelas unidades subnacionais brasileiras, que não possuem amparo jurídico.

Palavras-chave: Paradiplomacia. Governos Subnacionais. Institucionalização. Constituição Federal. Brasil.

Abstract

This article aims to analyze how the institutional evolution of the paradiplomacy phenomenon occurred in Brazil during the period from 1995 to 2010. The study was carried out through a qualitative analytical approach and has used the techniques of bibliographical revision as well as documentary analysis in bills that deal upon the issue. By way of conclusion, it was verified that the monopoly on the conduction of foreign relations by the MRE jeopardize the international insertion of Brazilian subnational units. Secondly, that the presented process of institutionalization is reactive. Finally, that the absence of a constitutional framework regarding paradiplomacy entails in international actions conducted by Brazilian subnational units that do not have legal support.

Keywords: Paradiplomacy. Subnational Governments. Institutionalization. Federal Constitution. Brazil.

* Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). Contato: matheus_santosr@hotmail.com.

Introdução

O fim da Guerra Fria, representado pela queda do Muro de Berlim, em 1989, marcou o início de um novo modelo de organização do espaço político internacional, caracterizado pela vitória do liberalismo econômico, intensificação do advento da globalização e do processo de formação de blocos de integração regional e de urbanização mundial. A ascensão de temas econômicos, sociais e desenvolvimentistas na agenda internacional em contraste à relativa mitigação de temas de segurança militar contribuiu para uma diluição parcial entre pautas domésticas e pautas internacionais. Nesse sentido, influenciados por tais transformações no plano mundial, cidades e estados em todo o globo passaram a encarar a esfera internacional como uma alternativa para alcançar suas demandas frente a esta nova agenda que aflorava, gerando o que se compreende como o fenômeno da *paradiplomacia*¹.

Para o Brasil, a inserção internacional de entes subnacionais ganha maior notoriedade a partir do período da redemocratização (1985). Sob a égide da Constituição Federal (CF) de 1988, o país passa a ser considerado uma Federação trina – formada por três entes federados, a saber: a União, os estados e os municípios. A Constituição de 1988 distribuiu competências entre os entes federados e conferiu, pela primeira vez na história do país, o status federativo aos municípios (RODRIGUES, 2011). Desse modo, os municípios brasileiros, ao ganharem o status de entes federados, equipararam-se à União e aos estados, com suas próprias competências. Essa nova distribuição de poderes, garantiu às cidades maior grau de autonomia política, jurídica e administrativa, além de oferecer melhores condições estruturais para seu desenvolvimento financeiro. Rodrigues (2008) destaca que o fato de ser uma Federação trina é um diferencial do caso brasileiro, pois poucos países federais são trinos. Segundo o autor, na América do Sul, apenas o Brasil.

Contudo, apesar do caráter federal trino e pético, no caso brasileiro observa-se “uma tradição federalista centralizadora, historicamente explicável, que remonta ao caráter unitário do período imperial, de 1822 a 1889” (VIGEVANI, 2006, p. 133). Ainda, na acepção de Vigevani (2006), a ruptura do regime democrático em

1 Em grego, o prefixo *para* significa complemento de, assistente de, em paralelo com, além de, ou subsidiário de. Portanto, alusão ao que seria um paralelo, complemento da diplomacia tradicional (RIBEIRO, 2009).

1964² serviu para reforçar a tradição centralizadora da política exterior brasileira.

Muito embora a Constituição de 1988 tenha lançado conveniências à expansão da esfera de atuação dos entes federados, a literatura analisada pelo presente artigo indica que somente a partir de 1995, com o início do primeiro mandato do então presidente Fernando Henrique Cardoso, é que são identificadas as primeiras movimentações do governo no sentido de institucionalizar o trato do tema da inserção internacional subnacional, tendo a construção do conceito de *diplomacia federativa* como seu início. O prelúdio do marco temporal analisado explica-se, portanto, pelo originar do processo de institucionalização do fenômeno da paradiplomacia no Brasil, e seu limite coincide com o término do segundo mandato do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2010), para que sejam analisadas as variações na abordagem e na visão política dos governos compreendidos, permitindo a observância de comparações e contrastes. Ainda, ao considerar que a CF/88 funciona como fonte de incentivos e constrangimentos para a atuação internacional dos entes subnacionais, o artigo a adotará para fins de embasamento jurídico e analítico.

O estudo parte do pressuposto de que o fenômeno da paradiplomacia no Brasil, ao longo do período de análise, foi, em grande medida, obstado pelo caráter monopolista e insulado do Ministério de Relações Exteriores. Ainda, entende que o processo evolutivo da institucionalização da paradiplomacia no país constitui-se como uma resposta para uma realidade existente: a inserção e atuação internacional já praticada por municípios e estados do Brasil. Compreende também que a evolução da institucionalização da atividade internacional exercida pelos entes federativos brasileiros ficou comprometida por movimentos de oscilação entre comédidos avanços normativos e contenções da União à autonomia dos entes federativos no tocante ao cenário internacional, em conformidade com a alternância de governo durante o intervalo temporal analisado. Por fim, apoia-se no entendimento de que a ausência de um dispositivo constitucional tem como consequência o acarretamento de ações internacionais por parte dos entes subnacionais brasileiros que eventualmente não encontram amparo jurídico ou normativo.

2 Iniciada com a deposição do presidente eleito João Goulart em 01 de abril de 1964, marcando a fundação do período de regime militar (VIGEVANI, 2006).

A abordagem metodológica utilizada para a realização do presente artigo possui caráter qualitativo analítico e dar-se-á através do método procedimental de estudo de caso. As fontes utilizadas serão tanto de caráter primário quanto secundário – sendo que a primeira se refere à CF/88 e aos projetos de leis que versam sobre a temática, enquanto que a segunda é composta por livros, monografias, pesquisas e artigos. Desse modo, as técnicas de pesquisa empregadas para a coleta das fontes supracitadas serão, respectivamente, a de análise documental e a de revisão bibliográfica.

No campo de estudo de Relações Internacionais, o conceito de paradiplomacia adotado pelo presente estudo foi cunhado por Soldatos, que o define como “atividade diplomática desenvolvida entre entidades políticas não centrais situadas em diferentes Estados” (SOLDATOS apud DANTAS, 2011, p. 13). Prado (2014) acrescenta que o fenômeno pode dar-se de diferentes maneiras, como, por exemplo, através da promoção econômica comercial, da captação de recursos de agências públicas e de políticas de cooperação descentralizada.

No horizonte da disciplina, existe um debate metodológico entre os tradicionalistas (realistas) e os pluralistas. Enquanto aqueles compreendem os Estados como atores unitários e monolíticos, de forma que a tomada de decisões em matéria de política externa encontra-se centrada exclusivamente no Poder Executivo, negligenciando a interação entre os agentes domésticos nesse processo, o segundo grupo baseia-se na existência de uma multiplicidade de atores interagindo e influenciando as decisões em política exterior adotadas pelos Estados, além de formar uma rede complexa de relações transnacionais (FIGUEIRA, 2011).

A estrutura do artigo encontra-se organizada de modo que na primeira seção será traçado um panorama sobre as relações internacionais federativas do Brasil, levando em conta o papel do MRE nesse processo. Na segunda, será realizada uma análise sobre o processo de institucionalização da paradiplomacia no país ao longo do período delimitado, considerando a coordenação política da União. À terceira seção caberá uma discussão sobre as questões constitucionais envolvendo a inserção internacional dos entes subnacionais brasileiros, bem como os projetos de lei que versam sobre a temática. Ao final, verificou-se que as hipóteses aventadas foram corroboradas.

Relações externas e o Estado brasileiro

O reconhecimento sobre a abordagem realista e pluralista, diferentes perspectivas analíticas em Relações Internacionais, é fundamental para o presente artigo pois influi diretamente sobre a construção e definição do conceito de *interesse nacional*. Figueira (2011) afirma que, sob a perspectiva da corrente tradicionalista, o interesse nacional deve ser representado exclusivamente pela chancelaria a fim de preservar seu caráter de linearidade, “afastando-se das influências geradas pelas mudanças políticas internas e pelos diferentes grupos de pressão” (FIGUEIRA, 2011, p. 11). De maneira oposta, a corrente pluralista defende que o interesse nacional deve ser entendido como “flexível, mutável e fragmentado” (FIGUEIRA, 2011, p. 19), como um somatório de interesses em conflitos.

Ainda no que tange à discussão, a usual distinção entre os termos *política externa*³ e *ação externa*⁴ pode vir a ser corroborada ou contestada dependendo do ângulo de análise e perspectiva teórica adotada. A corrente tradicionalista de Relações Internacionais, baseada no entendimento de que o Estado nacional se assemelha a uma “bola de bilhar” (unitário, homogêneo e monolítico), entenderá que atores subnacionais e não estatais, não possuem legitimidade para predispor de uma política externa; estando a esses, somente disponível a possibilidade de executar atividades externas. Salomón e Pinheiro (2013), contudo, alertam para o fato de que as mudanças no padrão de relacionamento do sistema internacional, associadas aos processos de descentralização e regionalização, característicos da globalização, “têm feito com que outros níveis de governo diferentes do nacional – supranacionais ou subnacionais – desenvolvam suas próprias políticas externas” (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p. 41). Rodrigues (2008) corrobora a afirmação das autoras supracitadas ao reconhecer que “é lícito afirmar, da perspectiva acadêmico-científica, que alguns governos subnacionais têm, ou tiveram, política externa” (RODRIGUES, 2008, p. 1025).

3 Pode ser definida como uma política pública, “embora com uma especificidade que a diferencia do resto das políticas públicas: o fato de ser implementada fora das fronteiras estatais, o que pode levar a uma distância considerável entre objetivos e resultados” (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p. 41).

4 “Conceito mais amplo que inclui todo tipo de contatos, planejados ou não, de um governo com outro ator fora de suas fronteiras” (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p. 41).

Destarte, os preceitos da perspectiva estatocêntrica não oferecem bases adequadas para a compreensão das dinâmicas de interação entre política doméstica e política externa. Nesse sentido, Putnam (2010) defende que o pressuposto do Estado como ator unitário é frequentemente enganoso, assim como é assumir que o Poder Executivo é coeso em sua tomada de decisões. Nas palavras do autor:

os poderes executivos centrais têm um papel especial na mediação das pressões domésticas e internacionais exatamente porque estão diretamente expostos a ambas as esferas e não porque sejam unificados em todas as questões ou porque estejam insulados em relação à política doméstica (PUTNAM, 2010, p. 151).

Putnam (2010) ainda aponta para a existência de um “jogo de dois níveis” em qualquer negociação exterior. O autor refere-se ao nível nacional e internacional. No primeiro âmbito, os agentes domésticos agem em função de seus próprios interesses, e pressionam o governo a adotar políticas favoráveis a esses. Ao passo que no segundo, os Estados nacionais procuram satisfazer as pressões domésticas enquanto minimizam as consequências infortunas das negociações internacionais. Ao criar o modelo do “jogo de dois níveis”, Putnam conclui que “nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos tomadores de decisões” (PUTNAM, 2010, p. 151), pois os países permanecem interdependentes e soberanos.

Apesar da observação de que o negociador internacional deve buscar construir uma resolução que seja aceita tanto pelo seu(s) par(es) quanto pela sua própria burocracia interna (DRUCKMAN, 2008), no caso do Brasil, historicamente, houve a proeminência de uma noção tradicionalista acerca das relações externas. Durante os primeiros anos do regime republicano, o MRE, representado pela figura do Barão de Rio Branco, patrono da diplomacia brasileira, assumiu um protagonismo exclusivo e excludente na condução das relações externas do país. Tal postura remonta às características do regime monárquico, vigente no Brasil até 1889: a concentração de poder absoluto nas mãos do imperador em matéria de política externa, durante período monárquico, após a transição de regime, deslocou-se para o Poder Executivo.

Uma avaliação acerca das relações exteriores brasileiras indica o forte caráter centralizador do órgão em seu processo de tomada e implementação de decisões. Amparado por seu caráter de administração racional-burocrático, que busca romper com as recorrentes práticas clientelistas e patrimonialistas de outrora, o Ministério

emprega medidas que contribuem para seu insulamento, isolacionismo e monopólio na tomada de decisões em política exterior.

O gerenciamento das relações exteriores do Brasil marcado pela centralização do MRE reflete, inclusive, no desequilíbrio entre os Poderes Executivos e Legislativos concernente à área. O papel que dispõe o Congresso brasileiro em matéria de política externa conta com escassos mecanismos e instrumentos institucionais de influência decisória, cabendo-lhe apenas a função de aprovação ou veto ao final da negociação (LIMA apud FIGUEIRA, 2011). Lima avança em sua argumentação acrescentando que o MRE possui grande autonomia para definir as metas e linhas mestras da diplomacia no país, bem como para controlar o próprio processo de negociação, e o faz de forma alheia aos interesses da sociedade civil ou demais atores federados, deixando nítido o desequilíbrio de poderes em favor do Executivo (LIMA apud FIGUEIRA, 2011).

A proeminência do Poder Executivo no que se refere a assuntos internacionais pode ser observada na recorrência da utilização de “Acordos Executivos” pela diplomacia brasileira. Por “Acordos Executivos” entende-se aqueles em formato simples e/ou complementar às iniciativas diplomáticas precedentes, cuja aprovação congressual não se faz necessária para sua entrada em vigor, sendo esta realizada no mesmo instante de sua assinatura pelo Poder Executivo. Através do esforço realizado por Figueira (2011), é possível identificar que entre os anos de 1988 a 2007, o Brasil celebrou 2.106 atos internacionais – acordos, tratados, convenções, ajustes complementares, protocolos, convênios, memorandos de entendimento, declarações, programas etc., sejam eles bilaterais ou multilaterais. Desse total, 1.444 (68,57%) foram firmados por meio de Acordos Executivos, enquanto 662 (31,43%) foram submetidos à tramitação completa. Nota-se, portanto, uma ampla utilização dos instrumentos diplomáticos simplificados no período analisado. Sua consequência é o agravamento da marginalização do Congresso em relação às matérias de caráter internacional.

Tal modelo historicamente adotado pelo MRE contribui para que a agenda diplomática do país se mantenha distante do debate público, da sociedade civil e dos entes federados, afastando os estados e municípios das discussões sobre os impactos das políticas internacionais adotadas pela União. A essa problemática, Rodrigues (2011) acrescenta que, no Brasil, os governos subnacionais não possuem os meios necessários para se fazer ouvidos no processo de

aprovação de tratados internacionais que podem vir a afetar – muitas vezes, seriamente – sua situação econômica, política e social.

Embora a percepção hegemônica acerca do Itamaraty seja a de um Ministério fortemente insulado, “estão se avolumando no país as pressões no sentido da conformação de um processo de produção da política externa que seja mais poroso, plural ou democrático” (FARIA, 2012, p. 312). Lima (2000) aponta para fato o de que essas pressões, a nível nacional e internacional, demandam do Itamaraty maior legitimidade doméstica quanto ao seu posicionamento e ações exteriores pretendidas pelo país. O que, por sua vez, também deve ser visto, segundo a autora, como elemento a pressionar o Ministério no sentido de uma política externa com maior capilaridade social. Nessa lógica, seja por iniciativa própria ou por constrangimentos causados por uma miríade de fatores, o MRE tem, nos últimos anos, multiplicado os esforços com vistas ao incremento de ações de cooperação intragovernamental, articulação intergovernamental e da busca por ações coordenadas de cooperação subnacional.

As análises de autores e estudiosos de Relações Internacionais e Política Externa Brasileira preconizam, portanto, um caráter transitório do Ministério das Relações Exteriores (FARIA, 2012; LIMA, 2000; RODRIGUES, 2008; SARAIVA, 2004). Sugerem que, cedendo parcialmente às pressões oriundas dos governos subnacionais, das disputas político-partidárias, e do próprio contexto doméstico e internacional, que demandam maior representatividade e democratização, o Itamaraty vem, portanto, alterando sua lógica de relacionamento com os entes federados, bem como seu padrão de ação e tomada de decisão em política externa. Cabe ressaltar, todavia, que essas mudanças não indicam que o Ministério esteja disposto a ceder sua centralidade e autoridade nas questões internacionais, pois “a tese da iminência do descontrole interno e a hipótese das dificuldades que emanariam da descentralização coordenada na formulação de políticas públicas com impacto internacional são comuns na burocracia federal” (SARAIVA, 2004, p. 136).

A evolução do debate sobre a paradiplomacia no Brasil a partir de 1995

Passados os primeiros anos após a redemocratização do país, o insulamento burocrático e isolacionismo monopolístico do Ministério das Relações Exteriores concernente à tomada de decisão em ações externas estiveram sob pressão de diversas ordens no senti-

do de uma ampliação e democratização dos canais de comunicação, participação e representação na área. Por seu turno, as unidades subnacionais brasileiras engajavam-se em atividades no plano internacional a fim de atrair recursos, captar investimentos e, por conseguinte, promover seu desenvolvimento econômico e social.

As iniciativas paradiplomáticas pioneiras no Brasil ocorreram no estado do Rio de Janeiro, em 1983, com a criação da primeira assessoria estadual internacional, e, cinco anos depois, no estado do Rio Grande do Sul, em 1987, com a criação da Secretaria Especial para Assuntos Internacionais (SEAI), organismo voltado ao estabelecimento de políticas para associar o estado aos esforços de integração latino-americana, que desempenhava o governo federal (NUNES, 2005). Contudo, as primeiras manifestações institucionais no sentido de normatizar o fenômeno da paradiplomacia no país, por parte da União, vieram somente a partir de 1995.

Os novos desafios impostos ao MRE pela inserção da dimensão subnacional na esfera internacional como elemento a ser considerado no planejamento e processo decisório da política externa brasileira, exigiram do Ministério a “necessidade de rever seus procedimentos a fim de contemplar novos temas e atores” (MIKLOS, 2011, p. 87). A reflexão e o debate sobre a problemática incipiente culminaram, em 1995, em uma política de Estado concebida para tornar a chancelaria brasileira mais próxima dos governos estaduais e municipais, permitindo a coordenação de suas ações internacionais: a *diplomacia federativa*. Tratava-se, pois, da primeira iniciativa institucional do Estado brasileiro no que tange ao reconhecimento do fenômeno da paradiplomacia e suas consequências na formulação da política externa do país.

Em seu discurso de posse, em janeiro de 1995, o Ministro das Relações Exteriores à época, Luiz Felipe Lampreia, verbalizou a necessidade da incorporação da dimensão subnacional na formulação da política externa brasileira:

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 (LAMPREIA, 1999, p. 39).

Miklos (2011) afirma que é esse o cenário político e institucional que permite a caracterização da diplomacia federativa como

uma política de Estado constituída no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). A autora ainda compreende a política supracitada como uma “ferramenta concebida pelo Estado nacional brasileiro, em especial pelo MRE, para coordenar a ação de unidades constituintes da federação no plano internacional, bem como controlar a pauta de interesses que norteia tal ação” (Ibid, p. 90), denunciando, dessa forma, uma intenção subjacente na criação da diplomacia federativa. Definindo-a como uma política de caráter reativo, Miklos (2011) acrescenta que os interesses que permearam sua criação, por parte do governo, fundavam-se no intuito de proteger o status do MRE como porta-voz único dos interesses do Brasil no exterior, evitando o comprometimento de sua soberania ao coordenar – e, em último fim, controlar – a inserção e atuação internacional dos entes subnacionais.

Dois anos após o estabelecimento da diplomacia federativa, em 1997 foi criada a Assessoria de Relações Federativas (ARF) do MRE, a primeira ação empreendida pelo governo brasileiro norteadada para a promoção da diplomacia federativa, contribuindo para sua consolidação enquanto uma política de Estado. Seu objetivo era criar um canal de diálogo entre o Itamaraty e os governos estaduais e municipais no assessoramento das iniciativas externas destes quando demandado. Em outras palavras, a ARF pode ser compreendida como um órgão de coordenação da atuação internacional das unidades subnacionais brasileiras (DANTAS, 2011).

Sob a ARF também foram criados, a datar de 1997, de representação regional do Ministério das Relações Exteriores em diversas capitais brasileiras com o objetivo de coordenar as iniciativas externas das regiões, além de encaminhar suas demandas ao âmbito federal e ministerial. Figueira (2011) afirma que os escritórios funcionam também como instâncias de monitoramento da atividade internacional exercida pelos entes subnacionais, “visando garantir a coerência da política externa conduzida pelo governo central” (FIGUEIRA, 2011, p. 144). Na fala da autora faz-se presente, novamente, a preocupação do Estado em relação aos riscos que a inserção e atuação internacional de estados e municípios brasileiros, de maneira autônoma, poderiam representar à política externa nacional.

Embora a criação dos escritórios de representação regional do MRE no estado do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Pernambuco anteceda a existência da ARF, foi somente a partir de 1997, com a criação do órgão e dos escritórios de representação em São

Paulo e Manaus, que essa prática se tornou uma “política sistemática vinculada à diplomacia federativa” (MIKLOS, 2011, p. 95). A autora compreende tais escritórios como um instrumento que visa possibilitar o desenvolvimento da referida diplomacia federativa, concebida como uma política de Estado em 1995. Ainda, considera que apesar de todos os escritórios de representação regional do MRE operarem como instrumentos para o desenvolvimento da diplomacia federativa, cada unidade possui competências próprias, de acordo com a vocação e demandas específicas de sua região.

Barros (1998) enfatiza que o objetivo da ARF, era o de aprimorar o diálogo com as unidades da Federação, visando um melhor atendimento de seus interesses em âmbito internacional, e garantindo que esses estejam em “perfeita consonância com a política externa do país” (BARROS, 1998, p. 22). Na fala do embaixador fica evidente, outra vez, a preocupação do Estado com a possibilidade de que as iniciativas paradiplomáticas empreendidas pelos entes federativos brasileiros escapassem do controle e diretrizes do país, oferecendo riscos à política externa nacional. Desse modo, a ARF poderia representar um instrumento de coordenação e controle, capaz de oferecer ao MRE os instrumentos necessários para garantir que a atuação internacional das unidades subnacionais não se proceda de maneira discordante com o padrão da União.

No entanto, de acordo com Saraiva (2004) a ARF não logrou em atingir status elevado no processo decisório do Itamaraty, sendo transformada na Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA). A AFEPA surgiu como o resultado da fusão entre a ARF e a Assessoria de Assuntos Parlamentares, em julho de 2003 e em vigência até o presente. O Decreto nº 9.150, de 4 de setembro de 2017 estabelece que à AFEPA compete:

participar do processo de interlocução com os Governos estaduais, distrital e municipais, as assembleias estaduais, a Câmara Legislativa do Distrito Federal e as câmaras municipais nos assuntos de competência do Ministério, com o objetivo de assessorá-los em suas iniciativas externas e de providenciar o atendimento às consultas formuladas, observadas as competências dos órgãos que integram a Presidência da República (BRASIL, 2017).

Nota-se, portanto, que o objetivo da extinta ARF é herdado pela AFEPA no que tange ao assessoramento das ações internacionais empreendidas pelos estados e municípios brasileiros. Sem grandes alterações quanto a sua função, em relação a sua antecessora, pode-se afir-

mar que a criação da AFEPA corresponde a uma medida administrativa cujo objetivo era dinamizar a estrutura da Chancelaria brasileira. Dentre as ações empreendidas pela AFEPA, destaca-se o I Encontro de Negociações Internacionais: os Estados e os Municípios do Brasil, realizado em Brasília, em agosto de 2006, promovido pelo órgão em parceria com a Fundação Alexandre Gusmão. Naquela ocasião, de forma inédita, as linhas mestres política externa brasileira foram expostas para um grande público formado por prefeitos, secretários municipais e estaduais, além de acadêmicos e técnicos especialistas no tema da paradiplomacia e diálogo federativo (RODRIGUES, 2008).

Apesar de seu objetivo herdado, faz-se necessário enfatizar as diferenças no contexto político, econômico e social à época da criação da AFEPA. Os temas da cooperação internacional, integração sul-americana e assistência consular permearam a agenda externa do então presidente Lula (2003-2010), configurando um cenário distinto daquele em que a ARF foi estabelecida – além da própria mudança no governo presidencial durante o intervalo temporal em questão e suas consequências na orientação política do país. Nesse sentido, a criação da AFEPA não indica, por si, um movimento do Estado brasileiro e sua Chancelaria em direção à promoção da inserção internacional de seus entes subnacionais de acordo com os princípios da diplomacia federativa, mas, ao contrário:

a fusão da Assessoria de Relações Federativas e da Assessoria de Assuntos Parlamentares – duas instâncias com vocações muito distintas, dedicadas ao diálogo com setores diferentes – indica que ambos os temas, o diálogo federativo e o diálogo com o parlamento, perderam prestígio na agenda do Ministério das Relações Exteriores (MIKLOS, 2010, p. 69-70).

Outra diferença fundamental no que tange à competência das duas instâncias dá-se no fato de que os escritórios de representação regional do MRE não estiveram subordinados à AFEPA, assim como estiveram à ARF, durante sua vigência. Miklos (2010) constata que a não subordinação dos escritórios de representação regional “à estrutura responsável por coordenar o diálogo entre o MRE e as unidades subnacionais brasileiras indica que a institucionalidade construída para permitir o desenvolvimento da diplomacia federativa foi desmontada” (MIKLOS, 2010, p. 65-66) logo no início do primeiro mandato de Lula.

A hipótese de desarticulação da diplomacia federativa durante o mandato do então presidente Lula, é corroborada pela ascensão

do modelo de organização estatal conhecida como Estado logístico⁵, característica marcante daquele governo. O desenvolvimento do Estado logístico pressupõe maior mobilização interna dos entes federados na promoção do comércio exterior, além de uma inserção internacional baseada na diversificação tanto de parceiros quanto de estratégias (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Nesse sentido, durante o primeiro ano do governo Lula, foi criada a Subchefia de Assuntos Federativos (SAF), com sua Assessoria de Cooperação Internacional Federativa (ACIF), ambas vinculadas à Casa Civil da Presidência da República⁶. A SAF dispõe de uma estrutura que visa o planejamento e acompanhamento de projetos de cooperação internacional dos entes subnacionais brasileiros, “com destaque, nas atribuições do órgão, para o fornecimento de subsídios e apoio para atividades e projetos de cooperação técnica entre os entes federados, contemplando o plano internacional” (MEIRELES, 2015, p. 03).

A percepção de que o desenvolvimento nacional, norteado pelas diretrizes do Estado logístico, estava estrategicamente relacionada à inserção internacional dos entes federativos, é responsável pelas modificações institucionais e alterações no direcionamento político voltadas à agenda paradiplomática brasileira no início do governo Lula. De acordo com Miklos (2010), nesse novo momento, não havia mais a necessidade do exercício de controle e constrangimentos tão incisivos por parte da Chancelaria e suas instâncias de operações, o que justifica a atuação mais discreta e limitada da AFPEPA, além do desmantelamento da diplomacia federativa.

A condução das relações exteriores federativas brasileiras durante o governo Lula passou a ser denominada de *cooperação internacional federativa*, em oposição à diplomacia federativa do governo de FHC. A cooperação internacional federativa caracterizou-se pelo ativismo internacional dos governos subnacionais em suas diversas dimensões: seja através da promoção comercial, da captação de investimentos ou da cooperação técnica internacional (SALOMÓN, 2008). A autora enfatiza ainda que sob as diretrizes da cooperação internacional federativa e coordenação da SAF, foram empreendidas

5 Conceito cunhado por Amado Cervo (2002). Segundo o autor, o Estado logístico possui como o objetivo o fortalecimento da nação, amparando as operações externas e auxiliando a inserção no sistema internacional, visando o desenvolvimento nacional.

6 Criada pelo Decreto nº 4.607 de 2003, a SAF, desloca a pauta da inserção e atuação internacional dos entes subnacionais brasileiros ao gabinete presidencial (MEIRELES, 2015).

atividades de inserção internacional subnacional com vistas à captação de recursos econômicos por parte dos governos municipais e estaduais brasileiros, que convergiam com o projeto político da União na luta contra o subdesenvolvimento.

Em comparação à diplomacia federativa do governo FHC, a cooperação internacional federativa mostrou-se especialmente engajada na adoção de um discurso que advoga pela “dinamização e potencialização da atuação internacional de entes federados, ao invés da coordenação e do controle de tal modalidade de atuação” (MILKOS, 2010, p. 102). Outrossim, inaugurou o debate em âmbito da política doméstica sobre a inserção internacional de entes subnacionais, no momento em que o governo central superou os receios da década anterior e passou a compreender tal elemento como fundamental no desenvolvimento nacional.

As ações governamentais apresentadas no sentido de institucionalizar o fenômeno da paradiplomacia no Brasil indicam a ciência e preocupação do Estado ante o tema. Contudo, cabe salientar que a flexibilização por parte do Estado brasileiro, refletida na criação e evolução dos órgãos, políticas e canais de diálogo, não devem ser compreendidas como indícios de compartilhamento e fragmentação de sua autoridade em matéria internacional. Com efeito, a inexistência de um marco na Constituição Federal que ofereça amparo constitucional aos entes federados em suas ações externas, reforça esse argumento.

A viabilidade constitucional da paradiplomacia no Brasil

No que se refere a assuntos internacionais, a organização do Estado federal brasileiro é caracterizada pelo desequilíbrio de poderes entre a União e seus entes federados, de modo que a primeira possui, historicamente, o poder sobre a tomada de decisões. Como aponta Vigevani (2006), a prevalência da União perante seus entes federados é existente desde o período imperial (1822-1889) e foi atenuada durante as rupturas democráticas ocorridas no século XX⁷, em que os poderes locais foram substancialmente reduzidos.

De fato, uma análise acerca da problemática envolvendo a inserção internacional de entes subnacionais e a sua abordagem nas cons-

7 A primeira, ocorrida entre 1937 e 1945, período conhecido na história do país como “Estado Novo”, e a segunda, ocorrida entre 1964 e 1985, com a duração do regime militar (FICO, 2011).

tituições federais brasileiras, a partir do regime republicano, revelam que a condução e a possibilidade do estabelecimento de relações exteriores formais, estiveram sempre centralizadas na figura da União, representada pelo Poder Executivo. A primeira Constituição republicana e federal do Brasil, promulgada em 1891, estabelece, no art. 48, que compete privativamente ao Presidente da República manter relações com Estados estrangeiros e entabular negociações internacionais, celebrar ajustes, convenções e tratados (BRASIL, 1891).

Apesar dos quase cem anos decorridos entre a primeira Constituição republicana do Brasil, e a sua congênere em vigência, a Constituição Federal de 1988, observa-se que, em matéria de representação externa, esta preserva e reitera os princípios trazidos por aquela. A “Constituição Cidadã”, como é conhecida a CF/1988, é clara ao manter a centralidade da União na tomada de decisões e atuação no âmbito internacional, não prevendo a possibilidade de que os estados federados, o Distrito Federal e municípios, desenvolvam e mantenham relações internacionais formais. Seu art. 21 dispõe que “compete à União: I – manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais” (BRASIL, 1988). Já o art. 84 determina que “compete privativamente ao Presidente da República: VII – manter relações com Estados estrangeiros (...); VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais sujeitos a referendo do Congresso Nacional” (BRASIL, 1988).

Em respeito à atuação dos demais entes federados, que não o governo central, na esfera internacional, a única menção é estabelecida no inciso V do art. 52 do documento, que garante a possibilidade de que estados e municípios possam recorrer às instâncias econômicas internacionais, desde de que com o aval do Senado Federal: “compete privativamente ao Senado Federal: V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios” (Idem). Contudo, vale ressaltar que, pelo fato de os entes federados brasileiros não possuírem personalidade jurídica internacional – característica inerente e exclusiva dos Estados nacionais – e, portanto, não serem sujeitos do Direito Internacional Público, quem responde em casos de eventuais débitos provocados pelos estados federados brasileiros durante essa operação prevista no art. 52 da CF/1988, em última instância, é a República Federativa do Brasil.

Avançando no horizonte temporal, foi somente em 2005 que houve a primeira tentativa de garantir amparo constitucional ao fe-

nômeno da paradiplomacia no Brasil. O crescente interesse e ações empreendidas pelos entes subnacionais no âmbito internacional, no início do século XXI, fez reacender o debate sobre a necessidade de conferir amparo legal a essas atividades no país. Nesse sentido, o então deputado federal e diplomata de carreira, André Costa (Partido Democrático Trabalhista – RJ) apresentou à Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda Constitucional – PEC (475/2005). Conhecida como “PEC da Paradiplomacia”, a proposta visava acrescentar um parágrafo ao art. 23 da CF para “permitir que estados, Distrito Federal e municípios possam promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes subnacionais estrangeiros” (BRASIL, 2005), mediante prévia autorização da União.

Segundo Rodrigues (2008), a proposta em questão recebe claras influências das constituições argentina e alemã, salvo pela consideração de que, na versão brasileira, as contrapartes somente poderiam ser entes subnacionais estrangeiros, e pela necessidade de autorização prévia da União – o que, na acepção do autor, fere o princípio da autonomia federativa. Constata, dessa forma, que ao ser comparada com seus modelos inspiradores, a proposta do deputado André Costa é, em grande medida, restritiva às ações paradiplomáticas.

A “PEC da Paradiplomacia”, no entanto, não logrou êxito. A Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC), representada na figura do relator da proposta, deputado Ney Lopes (Partido da Frente Liberal – RN), a considerou em divergência com a CF, por “promover a subversão da ordem federativa ao restringir a autonomia estatal prevista no artigo 18 da Constituição da República” (BRASIL, 2006).

Nota-se que a argumentação apresentada pelo deputado Ney Lopes se baseia no entendimento de que a proposta de ementa do deputado André Costa já possui parâmetros constitucionais. Nas palavras do relator: “Não há nada no texto constitucional que impeça Estados, Distrito Federal e Municípios de celebrar atos internacionais (com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, contratos, acordos ou convênios, etc.).” (BRASIL, 2006), e prossegue: “a esses entes estatais é possível celebrar atos internacionais, sim, mas, naturalmente, dentro da esfera da respectiva competência” (Ibid), referindo-se ao já mencionado art. 52 da Constituição.

A esse caso, ainda, ressalta-se a prévia afinidade do deputado André Costa, autor da referida PEC, com assuntos externos, tendo em vista sua formação na Instituição Rio Branco. O fato de ter a PEC 475/2005 sido elaborada por um diplomata serve de

demonstrativo para indicar que o debate sobre matérias de política internacional, no Brasil, encontra-se restrito a um segmento específico de indivíduos. O que, por conseguinte, faz obstaculizar as tentativas de abertura e democratização da política externa brasileira, como um fenômeno de retroalimentação.

A ausência de um marco constitucional que garanta aos entes subnacionais brasileiros a possibilidade de estabelecer relações internacionais formais, não inibe por completo sua atuação internacional. Entre os estudiosos do tema, é comum a constatação de que a atuação internacional de estados e municípios brasileiros ocorre cotidianamente, seja através do estabelecimento de escritórios de representação permanentes em capitais estrangeira, ou, na via oposta, através da hospedagem de escritórios de representação de unidades federadas de outros países, como o caso do escritório de representação da província Entre Rios, da Argentina, em Porto Alegre. Outra forma de atuação internacional por parte dos entes federados brasileiros dá-se pelas viagens ao exterior das autoridades políticas dessas unidades.

No entendimento de Prazeres (2004), os dispositivos constitucionais relacionados às questões externas não impossibilitam as unidades federadas de defenderem seus interesses no âmbito internacional, mas com uma ressalva: “desde que não assumam compromissos jurídicos” (PRAZERES, 2004, p. 303), pois, nesse caso, estariam em desacordo com a normativa constitucional em vigência. Conclui, dessa forma, que só seriam válidas as iniciativas externas por parte das unidades federadas brasileiras que independessem da existência de personalidade jurídica do Direito Internacional Público, bem como: atuação indireta dessas unidades, sob tutela dos escritórios do Itamaraty; celebração de ajustes complementares⁸, em alternativa à celebração de atos internacionais formais – refutados pela Consultoria Jurídica do MRE; e a celebração de acordos internacionais submetidos ao regime do Direito Internacional Privado, caso a unidade em questão possua um agente intermediário – como empresas, fundações ou associações (PRZERES, 2004, p. 303).

8 Ato jurídico que viabiliza a execução de outro, concluído e em vigor, ou que contempla áreas específicas, abrangidas pelo primeiro (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, s/d). Nesse caso, poderia discorrer sobre determinado interesse específico da unidade federada em questão, bem como indica-la como executora do ajuste. Contudo, o ato segue sendo celebrado pelo Estado nacional sujeito do Direito Internacional Público, que apenas poderá designar sua implementação a um órgão ou unidade interna.

Por fim, há de se ponderar que a prerrogativa sobre o monopólio de política externa, cabe ao Estado nacional. Nesse sentido, embora, por via de regra, não possuam personalidade jurídica internacional, a inserção e atuação internacional de entes subnacionais fica a critério de cada país, levando em consideração seu modelo de organização política e social. Logo, as limitações constitucionalmente impostas à atuação internacional das unidades federadas brasileiras não se aplicam universalmente, bem como, não caberá ao Direito Internacional Público a vedação de atividades paradiplomáticas constitucionalmente garantidas no âmbito doméstico.

Considerações finais

As discussões acima levantadas possibilitam aferir algumas considerações a respeito da temática. De início, foi demonstrado que o feitiço centralizador historicamente adotado pelo MRE contribuiu para que a inserção internacional dos entes subnacionais brasileiros seja obstada. Com o objetivo de superar as práticas clientelistas e patrimonialistas do período imperial, verificou-se que o MRE se apropriou de uma administração racional-burocrática que contribuiu para seu insulamento diante da sociedade civil, opinião pública e debate político doméstico. Nesse sentido, no Brasil, nota-se uma proeminência do Poder Executivo em relação ao Legislativo em matérias externas. Logo, a postura centralizadora adotada pelo Itamaraty pode ser compreendida como uma das variáveis que explicam a negligência sofrida pelos entes federados brasileiros no processo de formação e tomada de decisões em política internacional.

Na seção subsequente, foi possível verificar que o MRE não se manteve alheio ao crescente interesse das unidades federadas brasileiras em engajarem-se em atividades no plano internacional. A rede institucional criada pelo governo para lidar com a problemática, a partir de 1995, foi conduzida pelos princípios da política de Estado conhecida como diplomacia federativa. A controvérsia a respeito da diplomacia federativa, entretanto, reside em suas intenções veladas: a preocupação do Estado com a possibilidade de que as ações internacionais de seus entes federados pudessem representar riscos às diretrizes da política e inserção internacional do país, o levou a desenvolver, ao abrigo da mesma, órgãos e instituições que pudessem garantir a conformidade entre sua política externa e as ações externas das unidades subnacionais. Dessa forma,

pode-se inferir que, apesar do que buscou transmitir o discurso oficial, a estrutura desenvolvida por aquele governo, no tocante à paradiplomacia, possuiu caráter reativo.

Ainda na segunda seção constatou-se que a evolução da institucionalização da paradiplomacia no Brasil durante o período analisado apresentou oscilações (avanços e contenções) em conformidade com a alternância de governos presidenciais e suas visões políticas distintas. Ao deslindar os nuances entre a diplomacia federativa, do governo FHC, e a sua correspondente no governo Lula, a cooperação internacional federativa, observou-se que, em relação àquela, esta apresenta uma postura mais flexível quanto à atividade internacional exercida pelos entes federados.

Já na terceira seção, foi demonstrada a relativa invariabilidade na redação das Constituições Federais ao longo do período republicano frente ao tema da paradiplomacia no Brasil. Com efeito, malogro da PEC 475/2005 ilustra a dificuldade enfrentada para que se alcance um marco constitucional que ofereça amparo jurídico às demandas das unidades subnacionais brasileiras pela possibilidade de estabelecimento de relações formais no plano externo. Revelando-se a divergência existente entre norma e fato – mesmo sem a previsão constitucional, a atividade internacional é praticada pelas unidades subnacionais de diversas formas – é notável que, ao buscar o exercício da paradiplomacia de forma paralela à Constituição e, ao mesmo tempo, sem ferir os princípios da Carta Magna, tais unidades deixam de possuir amparo constitucional em suas empreitadas no âmbito internacional, estabelecendo relações internacionais sem vínculo jurídico.

Referências

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

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Emenda à Constituição 475/2005**, 2005. Disponível em: <goo.gl/qavwn8>. Acesso em: 11 de dez. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório do Projeto de Emenda à Constituição 475/2005**, 2006. Disponível em: <<https://goo.gl/1zkJmz>>. Acesso em: 14 de dez. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Dos Estados Unidos Do Brasil de 1891**, 1891. Disponível em: <<https://goo.gl/tLgFBx>>. Acesso em: 12 de fev. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, 1988. Disponível em: <<https://goo.gl/HwJ1Q>>. Acesso em: 09 de jan. 2018.

BRASIL. **Decreto Nº 9.150, de 4 de setembro de 2017**, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/r9a6Sp>>. Acesso em: 08 de dez. 2017.

CERVO, A. L.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. 3ª ed. Brasília: Editora UnB, 2002.

DANTAS, L. F. A. **Paradiplomacia e a importância das cidades e estados nas Relações Internacionais**. 48 f. Monografia (Especialização em Relações Internacionais), Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

DRUCKMAN, D. Boundary Role Conflict: Negotiation as Dual Responsiveness. **Négociations**, n. 2, p. 131-150, 2008.

FARIA, C. A. P. O 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, 2012.

FICO, Carlos. Les régimes autoritaires au Brésil durant l'ère républicaine. **Cahiers du Brésil Contemporain**, v. 1, p. 30-40, 2011.

FIGUEIRA, A. R. **Introdução à análise de política externa**. São Paulo: Saraiva, 2011.

LAMPREIA, L. F. **Diplomacia Brasileira – Palavras, Contextos e Razões**. Rio de Janeiro: Lacerda Editores, 1999.

LIMA, M. R. S. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, p. 265-304, 2000.

MIKLOS, M. S. **A inserção internacional de unidades subnacionais percebida pelo estado nacional: a experiência brasileira**. 150 f. Dissertação (mestrado), UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas, São Paulo, 2010.

MIKLOS, M. S. Diplomacia federativa: o Estado brasileiro e a atuação internacional de suas Unidades Constituintes. **Carta Internacional**, v. 6, n. 1, p. 83-100, 2011.

MEIRELES, T. O. Cooperação Internacional Federativa: a atuação internacional subnacional na política externa do governo Lula (2003-2010). In: **XIII Semana de Relações Internacionais da Unesp: Cultura e Direitos Humanos nas Relações Internacionais**, Marília-SP. Anais Eletrônicos da XIII Semana de Relações Internacionais da Unesp, 2015.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Divisão de Atos Internacionais**. Disponível em: <<https://goo.gl/3qE4xY>>. Acesso em: 14 de fev. 2018.

NUNES, C. J. S. **A paradiplomacia no Brasil: o caso do Rio Grande do Sul**. 163 f. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Relações Internacionais), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

PRADO, H. S. A. A cooperação descentralizada no Mercosul e a política de fronteira do Brasil. In: **I Congresso brasileiro de geografia política, geopolítica e gestão do território**, 2014, Rio de Janeiro. Anais do I Congresso brasileiro

de Geografia política, geopolítica e gestão do Território (CONGEO). Porto Alegre: Editora Letra1, v. 1. p. 906-923, 2014.

PRAZERES, T. L. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras. In: VIGEVANI, T.; WANDERLEY, L.; BARRETO, M.; MARIANO, M. (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC, Editora UNESP, EDUSC, FAPESP, p. 283-312, 2004.

PUTNAM, R. D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 36, p. 147-174, 2010.

RIBEIRO, M. C. M. **Globalização e novos atores**: a paradiplomacia das cidades brasileiras. Salvador: Edufba, 2009.

RODRIGUES, G. M. A. **Marco Jurídico para a Cooperação Internacional Descentralizada: Um Estudo sobre o Caso Brasileiro**. In: Frente Nacional De Prefeitos, São Paulo, 2011.

RODRIGUES, G. M. A. Relações internacionais federativas no Brasil. **Dados**, v. 51, n. 4, p. 1015-1034, 2008.

SALOMÓN, M. El Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUL en el Contexto de La Política Exterior Brasileña. **Seminário Sobre El Foro Consultivo De Municipios, Estados Federados, Provincias Y Departamentos Del Mercosul**. CARI, Buenos Aires, 2008.

SALOMÓN, M.; PINHEIRO, L. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 56, n. 1, p. 40-59, 2013.

SARAIVA, J. F. S. A busca de um novo paradigma: política exterior, comércio externo e federalismo no Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 47, n. 2, p. 131-162, 2004.

VIGEVANI, T. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais. Estados e municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 62, p. 127-169, 2006.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, p. 273-355, 2007.

Recebido em: 26.10.2018

Aprovado em: 14.11.2018