

Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais:

Estados e municípios brasileiros.

Tullo Vigevani

Como citar: VIGEVA NI, Tullo. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: Estados e municípios brasileiros. *In*: POSSAS, Líd ia M. V.; SALA, José Blanes (org.). **Novos atores e relações internacionais**. Marília: Oficina Universitária, 2010. p.207-228. DOI: <https://doi.org/10.36311/2010.978-85-7983-065-5.p207-228>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin derivados 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

PROBLEMAS PARA A ATIVIDADE INTERNACIONAL
DAS UNIDADES SUBNACIONAIS:
ESTADOS E MUNICÍPIOS BRASILEIROS

*Tullo Vigevani*¹

CONSIDERAÇÕES GERAIS

A literatura acadêmica e a experiência concreta sugerem que o tema da participação internacional e regional dos governos subnacionais vem ganhando importância e poderá emergir como questão relevante em diferentes países. Do ponto de vista internacional, seu crescimento é visível há algum tempo, e a literatura apresenta estudos de casos que comprovam essa afirmação. Os autores que pesquisaram sobre o papel dos governos subnacionais sugerem que há experiências consolidadas, sobretudo nos países da OCDE (Organisation for Economic Co-operation and Development). Soldatos (1990), curiosamente, lembra que, já em 1882, Quebec indicou um *general agent* em

¹ Tullo Vigevani, doutor em história e livre-docente pelo Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP), é professor titular da Universidade Estadual Paulista (Unesp) e pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec). Suas principais linhas de pesquisa são: política internacional e história das relações internacionais. É organizador de inúmeros livros, entre os quais *Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul* (2005), e autor de cinco, entre eles *O contencioso Brasil x Estados Unidos da informática: uma análise sobre formulação da política exterior* (1995) e *Mercosul: impactos para trabalhadores e sindicatos* (1998). Publicou artigos em livros e revistas no Brasil e no exterior. E-mail: vigevani@unesp.br

Paris. Cornago (2004), em estudo sobre o mundo pós-soviético e a Ásia-Pacífico, mostra como, ao longo da década de 1990, as ações internacionais de regiões e cidades ganharam uma relevância até então inexistente. O caso brasileiro não difere desse quadro geral. O debate não se consolidou ainda, mas há sinais de que a questão terá maior importância futuramente. As atribuições constitucionais de estados e municípios – estes últimos reconhecidos como entes federados a partir da Constituição de 1988 – abrem perspectivas para o aprofundamento do debate sobre a possibilidade e a capacidade descentralizada de intervenção internacional. Em geral, os estudos nesse campo sugerem que um fator importante para a paradiplomacia é a existência de governos democráticos e, de preferência, sistemas federativos. Também nesse caso, o Brasil não seria uma exceção, pois a retomada da vida democrática entre 1985 e 1990 acabou projetando o tema no debate político, ainda que de modo limitado.

As constituições estaduais, assim como as Leis Orgânicas dos Municípios, não absorvem o debate específico sobre o tema, mas constata-se uma busca por parte do governo nacional e nas ações *de facto* de algumas instâncias subnacionais no sentido de adaptações, muitas vezes estimuladas pelos próprios acontecimentos. No caso brasileiro, o papel dos estados e dos municípios no tocante ao desenvolvimento e ao planejamento sugere que o problema da inserção internacional, ou melhor, a absorção da dinâmica internacional, global e regional nas ações subnacionais, seja cada vez mais relevante. De acordo com Mariano e Barreto (2004, p. 31), “o enfrentamento da questão regional constitui-se, assim, num verdadeiro indicador do avanço da integração.” A literatura mostra que um aspecto que viabilizou inicialmente o debate a respeito das relações externas dos governos subnacionais foi a existência de fronteiras porosas entre os países, especificamente o movimento transfronteiriço, denominado *perforated sovereignties* ou mesmo *percolated sovereign boundaries*. Por exemplo, à medida que as fronteiras entre o Canadá e os Estados Unidos, entre os Estados Unidos e o México (independentemente dos aspectos assimétricos, que não são

analisados aqui), ou entre a França e a República Federal Alemã depois de 1945, transformaram-se em fator de integração econômica, social e cultural, estimularam-se relações recíprocas e apresentaram-se novas necessidades institucionais. No Brasil, embora de forma modesta, verificou-se essa situação em algumas iniciativas surgidas a partir do processo de integração Argentina-Brasil, portanto depois de 1985; e, no quadro do Mercosul, também em relação ao Paraguai e ao Uruguai, assim como à Bolívia. Também estados e municípios mostraram algum ativismo transfronteiriço (COLACRAI, 2004). No governo Lula, visando a fortalecer essa possibilidade, alguns programas educacionais e de saúde estão especificamente voltados à lógica transfronteiriça. De todo modo, no Brasil e na América do Sul esse tema não apresenta a mesma relevância que em outros continentes, já que os centros econômica e socialmente mais importantes dessas regiões não se situam em áreas de fronteiras; ao contrário, há regiões de escassa densidade econômica e demográfica nos limites dos Estados sul-americanos.

Hocking (1993) afirma que o crescente envolvimento internacional das entidades subnacionais tem sido um movimento que os governos nacionais tendem a ver negativamente, ou ao menos a manter dentro de estreitos limites. A concepção realista, estatocêntrica, sugere que a coerência e a unidade da política exterior sejam necessárias para evitar qualquer vantagem para adversários ou mesmo para parceiros. Isso explica por que, historicamente, mesmo havendo laços entre entidades subnacionais, não tenham ganhado relevância política geral e tampouco tenham se tornado um tema de estudos acadêmicos. Como veremos, em virtude de adaptações institucionais, que também aconteceram em outros países, inclusive nos Estados Unidos e na União Européia, no caso do Brasil parece surgir uma oportunidade de compatibilizar a manutenção do papel do Estado nacional no campo da política exterior com uma ação efetiva das esferas subnacionais. Ainda que não seja o objeto específico deste trabalho, sugere-se com isso a necessidade de uma melhor discussão conceitual a respeito da suposta inconciliabilidade entre

o monopólio, estabelecido por todas as constituições, da política exterior pelo governo central e a ação subnacional nesse quesito (DUCHACEK, 1990). O governo central, no caso brasileiro, mostrou uma busca de adaptação a movimentos que podem ser inevitáveis. A criação, em 1997, da Assessoria de Relações Federativas ligada ao gabinete do ministro das Relações Exteriores parece seguir essa direção, especialmente quando se sabe que ela vem trabalhando em razoável sintonia com os governos subnacionais.

Autores como Keating (1998) indicam que as causas das estratégias de inserção internacional dos governos subnacionais não têm origem ideológica nem surgem de definições precisas. O Estado nacional constitui-se tendo como prerrogativa a ação internacional; aliás, esta é uma de suas características e razões de ser, a partir do momento em que cria um mercado protegido. Estados e municípios buscam o mundo exterior por razões sobretudo pragmáticas; as estratégias *stop and go* são prevalentes. Um elemento que ganhou peso nos anos de 1980, quando se iniciavam os estudos sobre o tema, foi a percepção de que o que acontece no plano local, regional ou no território repercute no mundo exterior e é profundamente influenciado por ele. Na verdade, não há novidade alguma nisso: desde Tucídides (2003) sabemos que as cidades desempenham um papel internacional relevante. Foi assim na Idade Média, às vezes por longo tempo, como no caso das cidades comerciantes; o mesmo vale para os casos de Hamburgo ou mesmo de Veneza, no Renascimento e depois. O Estado nacional, em seu modelo westphaliano, absorveu o monopólio legal e real da política externa. Podemos afirmar que este papel não está questionado mesmo agora, no início do século XXI. O que levou os governos subnacionais a buscarem relacionar-se com seus parceiros, em alguns casos mesmo com outros governos centrais, nos processos de integração regional ou internacional tem a ver com suas necessidades práticas. Com isso afirmamos que a ação externa subnacional não provoca necessariamente um movimento crítico do monopólio da política exterior pelo Estado nacional, como alguns poderiam pensar (Ohmae, 1995). Essa ação acaba sendo, como certamente

sugeririam os funcionalistas, uma necessidade política dos governos, das elites, dos grupos dirigentes, ou, mais em geral, da sociedade, dependendo das condições específicas.

No caso do Brasil, pode-se supor que uma das razões pelas quais cidades e estados aumentaram sua preocupação com o mundo exterior é o fato de que eles vêm sendo vistos como agentes de desenvolvimento econômico. Tussie e Paglieri (2004) mostram o entrelaçamento existente entre a capacidade de afirmar uma política local de desenvolvimento, a ação coordenada em nível nacional e a intervenção num mundo cada vez mais interdependente. Maior flexibilidade e capacidade de adaptação às mudanças das sociedades, dos mercados, da tecnologia e da cultura parecem produzir o incentivo para se aproveitar os benefícios da globalização ou, ao menos, para se evitar as perdas que podem advir do alheamento a esse fenômeno. Isso não é estrutural, pois depende das relações políticas, das inclinações de governos e das forças partidárias e sociais. Keating (2004) afirma que muitas das ações subnacionais dependem das percepções e dos interesses dos grupos governantes. Essa flexibilidade, num contexto de limitação da capacidade indutora do Estado nacional na América Latina – e que pareceu acentuar-se na década de 1990 –, poderia estimular novas posturas na busca de alternativas de crescimento, facilitando a instauração de projetos, buscando atrair investimentos, utilizando capacidades implantadas, particularmente as que contribuem para o desenvolvimento tecnológico e a inovação. Apesar de sucessivas queixas de governadores e prefeitos, a Constituição Federal de 1988 melhorou as condições estruturais das finanças de estados e municípios – ao menos os maiores estados brasileiros têm papel significativo na indução do desenvolvimento.

No Brasil, parece comprovar-se um dos aspectos mais discutidos no tocante ao tema da ação internacional dos governos subnacionais e que parece ser uma característica sua. O aumento do peso dos aspectos internacionais no conjunto da vida dos países, a interdependência, obriga a que esses tenham que ser levados em conta nas políticas públicas em geral. Segundo Duchacek (1990), a preocupação pelo *welfare* teria estimulado a

tendência à adaptação de estados e municípios e sua busca no sentido de fazer política também em direção ao exterior. Assim, teria ocorrido um aumento da percepção de que as questões locais se entrelaçam com o mundo externo, percepção esta que atinge parte da população, viabilizando o suporte político e social para as ações governamentais. Quando, em 1987, no governo Pedro Simon, foi criada a Secretaria Especial para Assuntos Internacionais no Rio Grande do Sul, o tema da integração regional, sobretudo as relações Argentina-Brasil, era objeto de grande interesse de parte da população. Portanto, apesar de não ser nova essa ação, ela ganha contornos específicos na década de 1990 em razão das mudanças que se produzem no *environment* internacional, estimulando adaptações a regras e a valores que têm seu foco nos países ricos. A tendência da adaptação não é peculiar a este tema, tendo ocorrido também em questões como o comércio e o meio ambiente, entre outras. No entanto, o tema da ação externa dos governos subnacionais, mesmo não sendo inédito, ganha novo *status*, embora se constatem ainda grandes oscilações na forma como ele é tratado: por exemplo, o governo do Estado de São Paulo não dispõe de uma agência específica de política internacional, mas no Brasil inúmeros outros governos estaduais e mesmo municipais têm procurado se adaptar, criando secretarias ou segmentos administrativos específicos para a área.

Um tema recorrente da ação subnacional em política internacional, tanto na literatura como na prática, é aquele que discute o seu potencial de conflito com a política exterior do Estado nacional. A literatura indica que, apesar dos riscos, isso dificilmente acontece, a não ser quando há crises abertas do sistema federativo, como ocorreu no Canadá nos anos de 1960, ou quando há intenções secessionistas por algum motivo – étnico, lingüístico, nacional ou outro –, como sucedeu na ex-Iugoslávia na década de 1990. De todo modo, esse conflito potencial – ou suas formas de resolução – entre governos locais e governo central é um ponto central quando se discute a política externa dos entes subnacionais. No caso brasileiro, parece confirmar-se a tendência observada na maioria dos países à concentração de ações ligadas apenas à *low politics*,

especificamente movimentos que não interferem na estratégia internacional do país, não se relacionando nem remotamente a temas da *high politics*, como estratégicos ou de segurança, e nem mesmo a opções econômicas de caráter geral.

O que prevalece é aquilo que denominamos *stop and go*: há ativismo em questões como convênios tecnológicos, cooperação técnica, empréstimos, turismo, investimentos, entre outras, mas nunca houve um movimento em torno de qualquer outro tema que não estivesse ligado a questões locais. Ainda assim, as ações de alguns governos no sentido de atrair investimentos estrangeiros por meio de favorecimentos fiscais não pactuados na federação acabaram levando a crises, nem sempre superadas. Alguns estados, como Rio Grande do Sul e Bahia, em certas ocasiões chegaram a causar problemas para o pacto federativo em razão da ação assimétrica adotada para a atração de investimentos, sobretudo do setor automotivo. De fato, a realização de viagens, de negócios e de acordos aparentemente deu-se sempre sob a guarida do Estado nacional e com o beneplácito do Ministério das Relações Exteriores. Nas experiências que estudamos mais especificamente – estados de São Paulo e do Rio Grande do Sul e cidade de São Paulo (Cedec e PUC/SP, 2002; Cedec, Unesp, PUC/SP e FGV/SP, 2004 – Projeto Temático Fapesp) –, constata-se o crescimento do peso da política exterior, ainda que dela nem sempre tenham resultado conseqüências administrativas consistentes. Conforme Duchacek (1990), os temas prevalentes na ação subnacional são comércio, investimentos, tecnologia, energia, meio ambiente, turismo, itens sociais, intercâmbios culturais, políticas migratórias, tráfico de drogas, epidemias e políticas de sanitárias – são estes também os temas que prevalecem no caso do Brasil. Com eles, e como se verifica em boa parte das experiências de outros países, evitaram-se conflitos entre as esferas de governo nas questões de política exterior.

Em virtude da relevância que as unidades subnacionais estão adquirindo no tocante à presença internacional, no caso brasileiro podemos preliminarmente afirmar que elas podem ser vistas como novos atores. Ainda que não tenham autonomia para negociar, assinar acordos ou se fazer representar, tais funções se mantêm como atributos

específicos do Estado nacional. Assim, estados e municípios permanecem não sendo sujeitos do direito internacional público. Apesar disso, *de facto*, não *de jure*, participam de modalidades de cooperação internacional, estabelecem ou buscam acordos de cunho econômico e cultural, de modo formal ou informal. A Constituição do Brasil estabelece claramente que, como em todos os países, sem exceção, as relações externas são de competência privativa do Estado, cabendo a ele estabelecer vínculos ou acordos com outros Estados, com organizações internacionais ou com outras entidades. Nos temas gerais da política externa, Duchacek (1990) assinala que os interesses locais, que existem, se manifestam ou deveriam se manifestar por meio dos órgãos nacionais. Isso é válido para as negociações econômicas, para as de segurança, para os tratados relativos a qualquer tema, ainda que de interesse para uma região ou de uma cidade. No Brasil, diferentemente do que ocorre em outros países, como Canadá ou Estados Unidos, por exemplo, parece que a capacidade de incidência dos governos locais sobre as esferas nacionais é relativamente restrita, não sendo objeto de ações específicas, sobretudo não tendo canais institucionais. Como vimos nas pesquisas que realizamos, os interesses locais pressionam as autoridades federais por meio de representações setoriais, empresariais, sindicais, de categorias, de classe ou corporativas. No entanto, a adaptação institucional do governo central para incluir as instâncias regionais é fraca. No processo de integração regional do Mercosul, busca-se fazer algo nesse sentido, embora com resultados concretos reduzidos, pois mesmo quando se tenta constituir organismos específicos, eles não chegam a ter poderes reais.

PARADIPLOMACIA

A literatura especializada ampliou na década de 1990 o conceito de paradiplomacia para indicar a participação de outros atores estatais, que não o Estado nacional, na ação internacional. A questão tem origem remota, sempre entrelaçada com os debates clássicos sobre o conceito de soberania nacional e sobre o federalismo. Desde a década de 1980, a formulação conceitual

vem se afirmando, estimulada pelas necessidades concretas. As obras de Soldatos (1990) e de Feldman e Feldman (1990), entre outros, com base na experiência canadense, têm sido pioneiras na formulação de um novo marco teórico. A marcante e crescente presença dos níveis subnacionais no cenário externo vem sendo operada via contatos formais e informais com entidades públicas ou privadas estrangeiras, em algumas circunstâncias ultrapassando – sem contudo rompê-los abertamente – os limites aos quais cada entidade subnacional está constitucionalmente vinculada. Trata-se de um campo onde há formas difusas de atuação e onde os limites legais não são precisos. Visando a alcançarem eficiência e operacionalidade, é de fundamental importância esclarecer a atribuição dos respectivos papéis e os parâmetros jurídico-legais que envolvem esses contatos e subseqüentes acordos.

No caso brasileiro, a dimensão dessas atribuições pode ser claramente identificada na preocupação do Ministério das Relações Exteriores em adequar-se à nova situação, não institucionalmente formalizada, mas ganhando significativo peso. Segundo Moura Daniel, a criação da Assessoria de Relações Federativas no Ministério em 1997 busca responder à necessidade de adequação aos fenômenos novos:

Vou dar uma pequena notícia sobre a organização no Itamaraty, dessa nova unidade, denominada Assessoria de Relações Federativas. Seu objetivo 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 estes governos subnacionais participam na organização e na condução da política externa brasileira. A Assessoria de Relações Federativas do Itamaraty foi instituída em junho de 1997, criada por determinação expressa do presidente da República, e vinculada diretamente ao gabinete do ministro de Estado de Relações Exteriores, com a 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. A essa Assessoria do Itamaraty estão subordinados oito escritórios regionais, sediados em oito Estados brasileiros (CARDOSO, 2002, p. 45).

Em outros termos, 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 passaram a articular relações externas, o que gerava situações irregulares visto que todo acordo internacional é atribuição do Estado nacional e deve ser aprovado pelo Senado federal. Em junho de 2003, um novo Decreto reformula a Assessoria, constituindo a Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares e unificando as assessorias de relações federativas e de relações parlamentares, até então desvinculadas. Não estão claras as conseqüências dessa mudança, certamente implicando em risco de diminuição da atenção em relação a uma das partes sob responsabilidade do órgão assim criado. Parece nesse caso confirmar-se a idéia do *stop and go* à qual fizemos referência, ora fortalecendo-se o tema no aparelho estatal, ora atenuando-se o seu peso. Tanto no que se refere aos governos locais, como ao aparelho central do Estado, parece também se confirmar a afirmação de Keating (2004) de que muito depende de políticos empreendedores, pois é por intermédio deles que a ação paradiplomática se fortalece; se não existirem, essa ação se debilita.

A preocupação do governo central com a relação entre as questões federativas e a ação internacional pareceu ampliar-se no governo Lula, atingindo o núcleo da administração. A criação

da Assessoria de Cooperação Internacional Federativa em 2003, seguida pela Subchefia de Assuntos Federativos, na presidência da República, em 2004, sugere essa tendência. Como em outras experiências, a direção geral do processo não é clara. Parece que a busca de maximização da capacidade nacional de promover a participação exterior dos governos subnacionais não é homogênea no governo. Nos setores em que, como lembra Kincaid (1990), a preocupação pela ação centralizada do Estado é maior, o impulso em direção ao fortalecimento da paradiplomacia parece menor. Isso acontece em alguns órgãos da diplomacia, ainda que nela surjam também movimentos opostos.

Para Colacrai e Zubelzú, (2004, p. 305) analisando o caso argentino,

[...] para se entender, em parte, a emergência destes novos processos de integração e a atuação externa das unidades subnacionais, é preciso vinculá-los com as mudanças ocorridas no sistema internacional, em meio ao processo de globalização econômica. A tendência de formação de blocos regionais, a crescente transnacionalização e interdependência têm implicado vários canais de vinculação de atores diversos, ampliando os temas de tipo recíproco.

Em outras palavras, a interdependência que afeta o sistema internacional, que ganhou *status* de grande debate teórico a partir da década de 1970, particularmente com a publicação do livro de Keohane e Nye (2001) em 1997, acabou fortalecendo o papel de outros sujeitos do direito internacional público, além dos Estados nacionais. A interdependência é por isso uma referência teórica que surge reiteradamente no debate. Se isso é válido para os estados subnacionais, cabe lembrar que também vale para organizações internacionais, para estruturas supranacionais ou mesmo para entidades privadas. De fato, como é bem visível na União Européia, com a institucionalização do Comitê de Regiões, as unidades subnacionais de países integrantes de blocos econômicos e espaços regionais geograficamente próximos, ou mesmo distantes, têm tomado iniciativas próprias (JEFFERY, 1997).

Pensar novos marcos jurídico-institucionais para esses fenômenos é fundamental, particularmente na perspectiva política que considera relevante o papel do Estado nacional. No Brasil, aceita essa relevância – que não é questionada por nenhum grupo significativo – o debate sobre as contradições e as novas oportunidades que se abrem para os níveis subnacionais ainda não alcançou o nível apropriado.

A globalização e a integração regional não chegam a desencadear maiores debates sobre o papel político dos governos subnacionais no sistema internacional, mas são claras as preocupações de segmentos dos governos locais e de setores da sociedade a respeito da influência desses fenômenos na economia. Segundo Kugelmas e Branco (2004), duas forças convivem e combatem na relação entre o governo central e os poderes locais: uma, centrípeta, que procura reter o poder para o governo central, permitindo ações autônomas das unidades subnacionais desde que as regulando e as controlando; outra, centrífuga, que mostra as unidades subnacionais em busca de maior autonomia política e econômica para seus interesses específicos, tendência esta acentuada atualmente pelas crescentes assimetrias na distribuição de recursos internos e nas oportunidades de negócios abertas em decorrência da globalização. Para esses autores, a concentração de fatores produtivos, industriais, agrícolas, de serviços e tecnologia, numa região do país em detrimento de outras, e a concentração populacional, distorcendo o equilíbrio federativo, são ingredientes que no contexto atual poderiam fortalecer os elementos centrífugos, ainda que não tendo concretamente surgido no Brasil.

A busca de ação internacional dá-se em alguma medida em razão dos problemas que se apresentam objetivamente, mas, como sugerem as análises construtivistas, também influem a percepção de mundo e os valores de que estão imbuídos os atores políticos e os agentes econômicos. No estado de São Paulo, alguns governantes e políticos incentivam regiões administrativas a buscar na integração regional e na globalização saídas para o desemprego ou para a depressão econômica localizada: empresas e municípios são incentivados a relacionarem-se diretamente com o mundo

exterior. Estimulam-se empresários a investimentos necessários a uma melhor adequação da infra-estrutura do Estado, visando à economia global, à melhora de portos, aeroportos, conexões por vias navegáveis, estradas e ferrovias. No estado do Amapá, trajetórias de vida de alguns políticos revelam um movimento na direção do estreitamento de relações com o governo francês, em vista da extensa fronteira comum com a Guiana francesa. Isso tem conseqüências no tocante à política de preservação da floresta amazônica, à biodiversidade, a projetos comuns geridos por organizações não-governamentais. Geram-se, assim, *inputs* que estimulam a paradiplomacia.

Em análises extremamente radicalizadas, como a de Ohmae (1995), não confirmadas pela experiência brasileira, os governos subnacionais seriam os novos protagonistas da economia e da política internacional. Como discutido por Barreto (2001) para o caso brasileiro, o ambiente internacional acentuou – em alguns momentos, não em todos – o papel de estados e municípios como protagonistas da atividade econômica, uma vez que a lógica global busca mercados e fatores produtivos visando à economia-mundo e não mais concentrando interesse no entorno geográfico imediato. Para a autora, “assim, foi-se caracterizando a interface global-local: embora a competição ocorra nos mercados globais, as capacidades competitivas foram sendo construídas nos níveis locais.” (BARRETO, 2001, p. 78). Em outros termos, a sinergia entre o nacional e o sub-regional ganha relevância para fortalecer competitividade e melhorar as condições sociais e econômicas.

TRADIÇÃO CENTRALIZADORA E COOPERAÇÃO

O pensamento que parece dominante no Ministério das Relações Exteriores do Brasil é que a paradiplomacia deve servir para

[...] integrar as iniciativas e prioridades de Estados e municípios ao processo de identificação dos grandes interesses nacionais que exigem constante aprimoramento do diálogo entre o Ministério das Relações Exteriores, os diversos níveis da administração pública e a sociedade civil organizada. (MOURA DANIEL, 2002, p. 46).

O desafio no Brasil é conjugar o potencial interesse pelas relações externas dos governos estaduais e municipais com os interesses do Estado nacional, evitando situações dúbias que possam questionar a legalidade da ação externa desses governos. Isto é, como minimizar os conflitos e maximizar a complementaridade de interesses, por meio da legislação existente ou de projetos para sua reforma (BOGÉA FILHO, 2002). Nesse campo, podemos afirmar que existem contradições. O risco para o Estado nacional não se refere a movimentos externos que buscariam romper o tecido do Estado; isso aconteceu em algumas circunstâncias do passado, na crise político-militar de 1964, mas depois não se repetiu (RODRIGUES, 2004). Como discutido em Kincaid (1990), o problema reside na dificuldade de o Estado nacional repensar sua ação levando em conta que as formas de fazer política exterior têm que considerar novos agentes, que buscam espaço, sem debilitar a política central.

No caso brasileiro, há uma tradição federalista centralizadora, historicamente explicável, que remonta ao caráter unitário do período imperial, de 1822 a 1889. A ruptura do regime democrático em 1964 reforçou o centralismo. A redemocratização a partir de 1985 e a Constituinte de 1987 e 1988 viabilizaram mecanismos novos para uma maior efetividade descentralizadora e autônoma das unidades federadas, mantendo a ação internacional nas mãos do governo central. Prazeres (2004) lembra que todas as constituições brasileiras do período republicano atribuíram exclusivamente ao presidente da República o poder de celebração de compromissos internacionais. A primeira Constituição Republicana, de 1891, atribuía ao presidente poderes para manter as relações com os estados estrangeiros e entabular negociações internacionais, celebrar ajustes, convenções e tratados, sempre *ad referendum* do Congresso Nacional. A Constituição de 1988, ao estabelecer as competências da União, diz que cabe a ela “manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais” (PRICE WATERHOUSE, 1989, p. 251). Numa utilização ao menos parcial do princípio da subsidiaridade, em outro parágrafo explicita-se que “são reservadas aos Estados as competências que não lhes

sejam vedadas por esta Constituição” (PRICE WATERHOUSE, 1989, p. 289). Dessa forma, temos os parâmetros exatos em que se exercem as atribuições dos governos subnacionais.

Pode-se apontar aqui uma evidente contradição em termos. Estando claramente definido o papel dos governos estaduais e municipais no ordenamento jurídico nacional, não existindo dúvidas quanto à sua impossibilidade de participação legal no campo das relações exteriores, de fato essas ações acontecem e, em alguns casos, têm importante significado. Ou seja, é necessária uma reflexão em profundidade sobre o papel de outros níveis de governo, além do nacional, no campo da política externa. Alguns estados brasileiros têm centros de comércio no exterior, como o escritório do estado de Pernambuco em Lisboa; outros recebem representações de unidades federativas ou regionais de outros países, como é o caso da representação da província Argentina de Entre Rios em Porto Alegre. Todos os governadores brasileiros e muitos prefeitos, assim como secretários de Estado, secretários municipais, dirigentes de empresas públicas estaduais e municipais têm realizado missões no exterior, na área do Mercosul e em países de todos os continentes. Um razoável número de governos estaduais, assim como prefeituras maiores e mesmo médias, criaram secretarias específicas para as relações internacionais, com uma preocupação em comum, evidenciada desde os anos de 1980, a saber, incentivar o comércio exterior, a busca de investimentos, o turismo. A primeira experiência significativa deu-se em 1987, durante o governo Pedro Simon, no Rio Grande do Sul. A constituição da Secretaria Especial para Assuntos Internacionais (Seai) foi o marco, ainda que não tenha tido plena continuidade ao longo do tempo (Seitenfus, 1994; Silva Nunes, 2005). O vínculo relativamente forte entre o Codesul (Conselho para o Desenvolvimento Econômico do Sudoeste do Brasil, do qual participam os estados de Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Mato Grosso do Sul) e o Crecenea-Litoral (Comissão Regional do Nordeste da Argentina para o Comércio Exterior, integrado pelas províncias de Chaco, Corrientes, Entre Rios, Formosa, Misiones e Santa Fé) é um exemplo de institucionalização das relações internacionais.

Nos anos de 1990 e no início da década atual, muitos convênios e protocolos de intenções foram assinados por governos subnacionais – paradoxalmente, não há uma cobertura legal, explícita e clara para eles. O município de São Paulo, além de relações com órgãos internacionais como o BID e o Bird, desenvolveu contatos continuados com cidades e regiões de diferentes partes do mundo, não apenas numa linha tradicional, como seria o estabelecimento de acordos de cidades-irmãs, com significado sobretudo cultural e simbólico, mas também visando a parcerias de maior densidade. A organização das Urbis, assim como o acordo com a UNCTAD para a realização, em junho de 2004, da XI Conferência da organização teriam o objetivo de projetar a cidade como pólo de referência mundial. A existência de fronteiras brasileiras com quase todos os países da América do Sul acabou por diversificar nos últimos anos o relacionamento até então existente: Mato Grosso, Acre e Rondônia buscam relações específicas com os departamentos bolivianos de Pando e Beni; por sua vez, Acre, Amazonas e Roraima desenvolvem privilegiados com as províncias correspondentes do Peru, da Colômbia e da Venezuela.; o Ceará tem políticas específicas e consolidadas de relacionamento comercial com o exterior.

Ainda nos anos de 1990, a paradiplomacia, mesmo num contexto de centralização da política exterior, foi responsável pela implementação de inúmeros acordos, difíceis de serem exaustivamente examinados por suas diferenças e relativa indefinição legal: Santa Catarina e Galícia, assinado em 1997; Rio Grande do Sul e Veneto, assinado em 2001; acordos entre o Rio Grande do Sul e a Província chinesa de Hubei e com a canadense de Quebec; acordo com o Paraguai etc. O Codesul e o Crecenea estabeleceram relações específicas com a Galícia, tendo o governo do Rio Grande do Sul, em 2001, assinado um acordo entre a Feira Verde da Galícia e a exposição gaúcha Expointer. Embora sejam apenas alguns exemplos, em todos esses casos prevaleceram formas de cooperação institucional no Brasil, tendo o governo federal, por meio da Assessoria de Relações Federativas e das embaixadas no exterior, prestado seu apoio informal às iniciativas

subnacionais. Em 2003, a Embaixada do Brasil em Buenos Aires criou uma área especialmente dedicada aos assuntos subnacionais e regionais. Desenvolve-se, assim, uma experiência aparentemente inovadora, que podemos interpretar como precursora, e cujas conseqüências deverão ser avaliadas em vista da possível ampliação deste novo campo de atividade no futuro.

DIPLOMACIA FEDERATIVA

Aceito o pressuposto de que a participação dos governos subnacionais nas relações externas dos países já é um fato, é preciso entender por que o debate sobre o tema é ainda relativamente escasso. Não se trata de trilhar o caminho mais fácil das mudanças constitucionais e legislativas, mas de estabelecer condições para alguma forma de descentralização decisória que seja aceitável no contexto federativo.

Junto com a globalização, os projetos de integração regional na América representam mais desafios para a Federação brasileira. Ao serem implementados numa época de antagonismos exacerbados e governo federal fraco, estes projetos podem incentivar esses antagonismos de uma forma que pode se assemelhar aos primeiros dias do Império e às primeiras décadas republicanas (REZENDE; AFONSO, 2004, p. 340).

Isto é, para fortalecer a inserção internacional, os processos de integração regional têm que ter como contrapartida uma maior capacidade na criação de incentivos que equilibrem as desigualdades existentes numa federação, ou entre regiões de um Estado unitário. Sabemos que a insuficiência ou a inexistência dos incentivos foram importantes para impor obstáculos à plena implementação dos acordos do Mercosul, levando à ampliação de listas de exceção, de restrições voluntárias e outras. "A probabilidade do estabelecimento de laços mais estreitos entre os estados do Sul e os países do Mercosul contribui para aumentar a preocupação nas regiões brasileiras menos desenvolvidas sobre as perspectivas de distribuição regional da produção e renda." (REZENDE; AFONSO, 2004, p. 340-341). A dificuldade dos países

pobres para criar mecanismos equilibradores das diferenças regionais acaba fortalecendo o surgimento de contrapesos à maior autonomia, pois se acredita que esta implicaria aumento de riscos para a Federação e para o Estado nacional.

De acordo com Prazeres (2004), dessa situação surgem duas possibilidades principais para a paradiplomacia e para a diplomacia federativa. A primeira seria uma reforma constitucional semelhante à da Argentina, de 1994, visando a permitir uma maior atuação internacional das unidades federadas. A segunda seria reconhecer e legitimar atuações informais dos governos subnacionais. É largo o espectro de alternativas apresentado pela autora: vão de uma possível reforma constitucional que rompa o monopólio do Estado federal em matéria de atuação externa a uma representação concreta dos interesses das unidades federadas mediante mecanismos de diplomacia federativa desenvolvidos pelo Ministério das Relações Exteriores ou ainda a ajustes complementares do próprio Ministério. Neste último caso, uma unidade federada brasileira poderia agir no exterior com mandato expressamente delegado pelo Estado nacional. Esse modelo foi utilizado em alguns casos pelo governo federal, particularmente para administrar questões fronteiriças.

QUESTÕES LEGAIS

Os dilemas para legalizar as ações e as políticas externas dos governos subnacionais são cada vez mais uma preocupação brasileira, tanto quanto em outros países. Os fenômenos da globalização e da integração regional, em nossa perspectiva, não parecem ter diminuído o papel do Estado nacional. Os países, e dentro deles as regiões, que conseguiram se adaptar melhor e obter benefícios muitas vezes o fizeram porque o Estado nacional teve a capacidade de otimizar as novas condições. No Brasil, a dificuldade conceitual que se apresenta aos círculos restritos que discutem o tema da participação dos governos subnacionais na política internacional refere-se a como mudar as regras jurídicas sem ferir os limites constitucionais, tendo em conta que os

constituintes de 1987 e 1988 inseriram o federalismo entre os princípios imutáveis, entre as cláusulas pétreas. Há algum debate sobre este tema entre funcionários, no meio acadêmico, e em alguns círculos da sociedade civil.

Num Estado federal a representação externa é atributo do governo nacional, portanto não é viável o caminho da alteração da Constituição para a descentralização da política internacional. Como dissemos, os trabalhos acadêmicos mais relevantes no plano internacional, o *mainstream*, não sugerem a segmentação do poder do Estado nacional. Lembrando Kincaid (1990), a *constituent diplomacy* seria uma forma de fortalecer a ação exterior e não de debilitá-la. Uma emenda constitucional com o objetivo de descentralizar prerrogativas do Estado nacional iria contra os princípios sobre os quais se apóia o Estado brasileiro e, assim, não teria viabilidade. O aumento, nas últimas décadas, da ação internacional dos governos subnacionais ocorreu *de facto*, não alterando os fundamentos jurídicos pré-existentes. Apenas um direito consuetudinário fortemente assentado poderia levar, a longo prazo, a mudanças na legislação.

A proibição de atuação das unidades federadas no âmbito externo parece atingir apenas os contatos formais, aqueles efetivamente diplomáticos, as ações perfeitas entre Estados soberanos. Há um terreno onde prevalecem ambigüidades, como as das relações nos campos cultural, científico, educativo, tecnológico, turístico, econômico, entre outros. É provável que no Brasil ainda não esteja adequadamente interiorizada a compreensão das mudanças na governabilidade global. Nesse sentido, Rosenau (1998) discute a realocação da autoridade. Na perspectiva que apresentamos aqui, o reconhecimento e o fortalecimento pelos governos nacionais de ações até recentemente não previstas podem indicar o caminho da reconstrução da governabilidade e da construção de Estados mais eficientes. O reconhecimento na literatura de que acordos dependem de uma personalidade jurídica no plano internacional, que as unidades subnacionais não possuem, não invalida essa possibilidade. A diplomacia brasileira parece orientar-se por uma política *ad hoc*,

examinando concretamente cada situação e buscando, quando possível, um papel de intermediação. O Ministério das Relações Exteriores vem agindo como intermediário em acordos que os governos estaduais e municipais queiram estipular, procurando formas de enquadramento por meio de ajustes complementares no *framework* de um acordo existente entre os Estados nacionais. Desse modo, preserva-se o princípio constitucional da competência do Estado, sendo a ação subnacional resultante de uma delegação de responsabilidade. Um exemplo antigo dessa forma de atuação é o da Fundação para o Desenvolvimento Administrativo (Fundap), do governo do Estado de São Paulo. Essa instituição desenvolve desde os anos de 1980 atividades de cooperação técnica com os governos de Nicarágua, Moçambique, Angola, Guiné Bissau, Cabo Verde e outros. Quem tem a responsabilidade formal por eles é a Agência Brasileira de Cooperação do Ministério, delegando-se poderes à Fundap para sua execução.

CONCLUSÃO

O aumento da demanda dos entes federados na área externa poderá criar novas condições no cenário político brasileiro e suscitar a hipótese de uma emenda constitucional, tal como ocorreu na Argentina, na Suíça e no Canadá. Neste sentido, não pareceria impensável formular nova regulamentação dessas atividades no âmbito do pacto federativo, considerando-se que os limites constitucionais à atuação externa dos estados federados poderiam ser revistos através de um mecanismo que, mesmo resguardando a competência exclusiva da União – ou, melhor dizendo, da Federação – no âmbito externo, atribua aos entes federativos algumas prerrogativas na matéria (BOGÉA FILHO, 2002, p. 168).

A questão da ação internacional “objetiva” e factual das unidades subnacionais traz o debate, no caso do Brasil, ao mesmo patamar de outros temas federativos. A inconstância dessas políticas de participação externa é considerada pela literatura e manifesta-se concretamente. O tema do pacto federativo, que se relaciona

com os mecanismos de controle e balanço na vida política nacional, que vem limitando a capacidade de ação dos governos, nacional, regional e local, vincula-se também, na contemporaneidade, à capacidade de inserção internacional, seja na perspectiva do fortalecimento do Mercosul, seja na busca de uma inserção mais “forte”.

Uma análise detalhada da ação de cada estado brasileiro evidencia que todos eles têm formas de inserção internacional e interesses específicos. Amapá e Roraima têm interesses nas relações com vizinhos e com outros países; o mesmo pode ser dito em relação a todos os países amazônicos. A Amazônia busca no Peru e na Venezuela interlocutores especiais. O Pará tem desenvolvido intercâmbios com muitos países, inclusive da Ásia e do Oriente Médio. Os estados nordestinos – Ceará, Pernambuco e Bahia – têm fortalecido os intercâmbios, utilizando-se de relações não apenas econômicas, mas também políticas. Essa lista pode ser ampliada aos estados do Centro-oeste, do Sudeste e do Sul, como examinamos ao estudar detalhadamente os casos de São Paulo e Rio Grande do Sul. Todos têm intensa preocupação pelo comércio exterior e pelos investimentos externos, sendo essas questões assimiladas à vida pública.

Entre as propostas possíveis, utilizando a formulação de Bogéa Filho (2002), poderia se pensar em algumas ações: a) maior capacitação do Ministério das Relações Exteriores para o exercício da diplomacia federativa; b) incorporação da diplomacia federativa à ação externa do Estado nacional; c) articulação das autoridades estaduais, de regiões metropolitanas e de cidades relevantes para a ação internacional; d) examinar a conveniência de mudanças na legislação infraconstitucional; e) dar poderes mais efetivos ao fórum consultivo de autoridades regionais do Mercosul, aprovado na reunião do Conselho do Mercosul de dezembro de 2004; f) ação mais efetiva no sentido do estabelecimento de convênios da União com estados e municípios visando à delegação de poderes em ações internacionais e à adaptação mais dinâmica dos convênios externos dos estados e municípios no quadro dos acordos bilaterais do Estado nacional.

A análise proposta indica que, além de medidas administrativas, o maior problema reside na capacidade de compreender um mundo em mudança, em que o nível de relações internacionais passa pelo Estado nacional, mas vai além dele. O emaranhado dessas relações apresenta uma alta complexidade: trata-se de trazer para a política nacional a capacidade desenvolvida por outras instâncias, considerando que sua ação pode fortalecer a Nação. Duchacek (1990), embora admita existirem riscos para a política exterior nacional, afirma que a ação internacional subnacional é uma realidade, devendo ser portanto reconhecida como fato real. No caso brasileiro, aparentemente a possibilidade de risco não se apresenta em razão da própria história. As potencialidades da diversificação e, ao mesmo tempo, do fortalecimento da ação exterior – ou agir mais fortemente para a governabilidade num mundo transformado, nas palavras de Rosenau (1998) – não estão ainda plenamente absorvidas.