UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO – UFPE
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS – CFCH
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA – PPGCP

LILIANA RAMALHO FRÓIO

PARADIPLOMACIA E O IMPACTO DA ALTERNÂNCIA DE GOVERNOS NA ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS ESTADOS BRASILEIROS

RECIFE
2015

LILIANA RAMALHO FRÓIO

PARADIPLOMACIA E O IMPACTO DA ALTERNÂNCIA DE GOVERNOS NA ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS ESTADOS BRASILEIROS

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.
Área de concentração: Relações Internacionais
Orientador: Marcelo de Almeida Medeiros

RECIFE
2015

Catalogação na fonte
Bibliotecário Rodrigo Fernando Galvão de Siqueira, CRB4-1689

F929f Fróio, Liliana Ramalho.
Paradiplomacia e o impacto da alternância de governos na atuação internacional dos estados brasileiros / Liliana Ramalho Fróio. – Recife, O autor, 2015.
221 f. il. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo de Almeida Medeiros.
Tese (doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.
Programa de Pós-graduação em Ciência Política, 2015.
Inclui referências e apêndices.

1. Ciência Política. 2. Paradiplomacia. 3. Administração estadual - Governo. I. Medeiros, Marcelo de Almeida (Orientador). II. Título.

320 CDD (22.ed.) UFPE (BCFCH2015-36)

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
TESE DE DOUTORADO

PARADIPLOMACIA E O IMPACTO DA ALTERNÂNCIA DE GOVERNOS NA ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS ESTADOS BRASILEIROS

LILIANA RAMALHO FRÓIO

Recife, 24 de fevereiro de 2015.

BANCA EXAMINADORA

_____

Prof. Dr. Marcelo de Almeida Medeiros (Orientador)

_____

Prof. Dr. Ernani Rodrigues de Carvalho Neto (Examinador interno)

_____

Prof. Dr. Marcos Ferreira da Costa Lima (Examinador interno)

_____

Prof. Dr. Gilberto Marcos Antônio Rodrigues (Examinador externo)

_____

Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto (Examinador externo)

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Prof. Marcelo Medeiros, pela presteza com que sempre me atendeu desde o momento do aceite dessa orientação. Agradeço por confiar no meu trabalho e me incentivar a seguir adiante. Seu apoio e compreensão foram fundamentais em todas as etapas dessa caminhada.

Aos professores Shiguenoli Miyamoto e Gabriela Tarouco, pelos comentários e sugestões na qualificação da tese, da mesma forma que agradeço os professores Marcos Costa Lima, Ernani Rodrigues de Carvalho, Gilberto Marcos Antônio Rodrigues e novamente o professor Shiguenoli Miyamoto por aceitarem participar da banca.

Meus sinceros agradecimentos à Paula Ravanelli Losada e todos os demais amigos que fiz na Subchefia de Assuntos Federativos, onde tive a oportunidade de vivenciar e aprender sobre a paradiplomacia brasileira. Essa experiência também me possibilitou ter contato e aprender muito com o professor Gilberto Rodrigues, quem me inspirou a trabalhar com o tema.

Aos gestores e funcionários estaduais que participaram dessa pesquisa.

À todos os meus amigos e àqueles especiais de Brasília e da Universidade Federal da Paraíba.

Ao meu irmão, pelo incentivo e conversas espirituosas.

Ao meu companheiro, Henrique, pelo carinho ao longo desses anos.

Aos meus queridos pais, Oscar e Lourdes, pelo apoio constante e amor compreensivo.

RESUMO

A atuação internacional dos governos subnacionais dos países, ou paradiplomacia, tem se intensificado nas últimas décadas, adquirindo características mais complexas e provocando desafios para o campo de estudo das relações internacionais. No Brasil, as análises sobre o fenômeno surgem em meados da década de 1990 em resposta às primeiras manifestações de atividade internacional dos estados brasileiros. Por se tratar de questão relativamente recente, o campo exploratório da paradiplomacia continua amplo e com vários enfoques de análise. A presente pesquisa objetiva contribuir para a compreensão do *modus operandi* da paradiplomacia ao analisar o ambiente paradiplomático dos estados, sua organização e funcionamento, e verificar de que forma a alternância de governos interfere na sua estrutura e nas ações internacionais desenvolvidas. Buscou-se apresentar as características gerais do ambiente paradiplomático dos estados brasileiros e analisar a evolução das estruturas paradiplomáticas estaduais e das ações de cooperação internacional, considerando o impacto de alguns determinantes domésticos (econômico, geográfico e político) e também da mudança de governos. Para tanto elaboramos e aplicamos um questionário eletrônico junto aos funcionários públicos de todos os estados brasileiros e levantamos e analisamos toda a legislação que trata da estrutura administrativa dos estados e os atos formais de cooperação internacional. Como resultado, verificamos que, em termos gerais, as estruturas paradiplomáticas e as ações de cooperação tendem a se diferenciar de acordo com o nível de desenvolvimento, localização geográfica e partido político no governo dos estados. A alternância de governos também consistiu em um fator de impacto, no entanto, com intensidade diferente.

Palavras-chave: paradiplomacia, governos estaduais, alternância de governo.

ABSTRACT

The international activities of countries' subunits or paradiplomacy has intensified in recent decades, acquiring more complex features and provoking challenges to the field of study of international relations. In Brazil, the analysis of the phenomenon arises in the mid- 1990s in response to the first manifestations of international activity of the Brazilian states. Because it is relatively new problem, the exploratory field of paradiplomacy remains wide and various analysis approaches. This research aims to contribute to the comprehension of the *modus operandi* of paradiplomacy, its organization and functioning, and check how the governments change impacts in its structure and international actions. The general characteristics of paradiplomacy were surveyed and evolution of paradiplomatic structures and international cooperation acts were analyzed considering the impact of some domestic determinants (economic, geographical and political). It were also verified the changes that occur on states structures and actions when the governments are altered. Therefore, were elaborated and applied an electronic questionnaire with public officials from all Brazilian states and analyzed all legislation about administrative structure of the states and the formal acts of international cooperation. It was observed that, in general, the paradiplomatic structures and cooperation actions tend to differ according to the level of development, geographical location and political party in the government of the states. The government changes also consisted of an impact factor in paradiplomacy.

Keywords: paradiplomacy, Brazilian state governments, government changes.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Motivos para os estados fazerem relações internacionais, por ordem de importância.....82
Gráfico 2 – Áreas que os governos estaduais priorizam ao fazerem relações internacionais, por ordem de importância.....84
Gráfico 3 – Sobre as pessoas que fazem as negociações internacionais dos estados.....93

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Dificuldades para a atuação internacional dos governos estaduais.....90
Quadro 2 – Tipos institucionais encontrados no período de 1999-2014.....129
Quadro 3 – Áreas a que se destinam os atos internacionais firmados.....163

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Índice de Desenvolvimento Humano dos Estados do Brasil 39
Tabela 2 – Número de respondentes por estado.....42
Tabela 3 – Relevância da área de relações internacionais para os governos estaduais.....85
Tabela 4 – Sobre a existência de políticas definidas de relações internacionais nos estados...86
Tabela 5 – Forma dos estados atuarem internacionalmente.....87
Tabela 6 – O preparo das pessoas envolvidas nas negociações internacionais.....89
Tabela 7 – Se os atos internacionais cumprem os objetivos propostos.....91
Tabela 8 – Sobre a estrutura de funcionamento da paradiplomacia estadual.....96
Tabela 9 – Sobre o processo decisório da paradiplomacia estadual.....97
Tabela 10 – Relação dos governos estaduais com o governo federal (atos firmados) 98
Tabela 11 – Relação dos governos estaduais com o governo federal (busca por auxílio) 99
Tabela 12 –Atuação internacional dos estados, por nível de desenvolvimento.....102
Tabela 13 – Forma dos estados atuarem internacionalmente, por nível de desenvolvimento.....103
Tabela 14 –Nível de preparo dos funcionários, por nível de desenvolvimento.....104
Tabela 15 –Atuação internacional dos estados, por localização geográfica.....107
Tabela 16 – Forma dos estados atuarem internacionalmente, por localização geográfica.....107
Tabela 17 –Nível de preparo dos funcionários, por localização geográfica.....108
Tabela 18 –Atuação internacional dos estados, por tipos institucionais.....115
Tabela 19 – Forma dos estados atuarem internacionalmente, por tipos institucionais.....115
Tabela 20 – Fatores que levam o governo a investir na área internacional.....117
Tabela 21 – Sobre a decisão do governador de fazer relações internacionais.....118
Tabela 22 – Governadores de partidos distintos e as relações internacionais.....119
Tabela 23 – Influência de questões político-partidárias nas relações internacionais dos estados.....119
Tabela 24 – Impacto nos acordos internacionais quando mudam os governadores.....120
Tabela 25 – Impactos da mudança de governador.....121
Tabela 26 – Estrutura paradiplomática por partido político no governo.....147
Tabela 27 – Ações paradiplomáticas por estado.....169
Tabela 28 – Ações paradiplomáticas por partido político no governo.....179

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABM	Associação Brasileira de Municípios
ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ADAP	Agência de Desenvolvimento do Estado do Amapá
AFD	Agência Francesa de Desenvolvimento
AFEPA	Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ARF	Assessoria de Relações Federativas
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Mundial
CAF	Banco de Desenvolvimento da América Latina
CEDEC	Centro de Estudos de Cultura Contemporânea
CIDS	Coordenadoria de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento Sustentável do Governo do Estado do Pará
CNM	Confederação Nacional de Municípios
CODESUL	Conselho de Desenvolvimento e Integração do Sul
COINTER	Coordenação para Assuntos Internacionais do Governo do Estado de Rondônia
COFIEX	Comissão de Financiamentos Externos do Ministério do Planejamento
CRECENEA	Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste Argentino
DAI	Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores
DEM	Democratas
ERMAT	Escritório de Representação em Brasília do Governo do Estado do Mato Grosso
FCCR	Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FIDA	Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola
FNP	Frente Nacional de Prefeitos
FOCID	Fórum de Gestores da Cooperação Internacional Descentralizada
FPA	Foreign Policy Analysis
GEF	Global Environment Facility
GRIDF	Gerência de Relações Internacionais e Desenvolvimento Fronteiriço do Governo do Estado do Acre
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IS	Internacional Socialista
JBIC	Banco Japonês para a Cooperação Internacional
JICA	Agência Japonesa de Cooperação Internacional
KFW	Banco de Desenvolvimento da Alemanha
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
ONU	Organização das Nações Unidas
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEAI	Programas Estaduais de Exportação e Atração de Investimentos
PFL	Partido da Frente Liberal
PIB	Produto Interno Bruto
PLS	Projeto de Lei Complementar do Senado Federal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP	Partido Progressista
PPB	Partido Pacifista Brasileiro
PPL	Partido Pátria Livre
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PRODETUR	Programa Regional de Desenvolvimento do Turismo
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
PT	Partido dos Tralhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTdoB	Partido Trabalhista do Brasil
PTN	Partido Trabalhista Nacional
PUC	Pontifícia Universidade Católica
PV	Partido Verde
SAF	Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República

SEAI	Secretaria Especial para Assuntos Internacionais do Governo do Estado do Rio Grande do Sul
SEAIN	Subsecretaria de Relações Internacionais do Governo do Estado de Minas Gerais
SEARI	Secretaria Executiva Adjunta de Relações Internacionais do Governo do Estado do Amazonas
SEDAI	Secretaria do Desenvolvimento e Assuntos Internacionais do Governo do Estado do Rio Grande do Sul
SEDES	Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social
SEIM	Secretaria de Estado da Indústria, do Comércio e de Assuntos do Mercosul do Governo do Estado do Paraná
SENINT	Secretaria de Energia e Assuntos Internacionais
SEPLAN	Secretaria Estadual de Planejamento
SERAC	Secretaria Extraordinária de Relações Internacionais e Assuntos do Cerimonial do Governo do Estado do Espírito Santo
SERINTER	Secretaria Extraordinária para Assuntos Internacionais e da Agenda Bahia do Governo do Estado da Bahia
SIBRA	Superintendência de Representação em Brasília do Governo do Estado de Rondônia
UNESP	Universidade Estadual Paulista
ZICOSUL	Zona de Integração do Centro Oeste da América do Sul

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 15

PARADIPLOMACIA: O FENÔMENO E O CONCEITO 19
RELEVÂNCIA E OBJETIVO DA PESQUISA 32
PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS 38

CAPÍTULO 1: OS ESTUDOS SOBRE PARADIPLOMACIA NO BRASIL 45

1.1 O APORTE TEÓRICO-CONCEITUAL UTILIZADO 45
1.2 OS ENFOQUES DOS ESTUDOS NO BRASIL 54
1.2.1. Estados e Municípios 55
1.2.2. Federalismo brasileiro e questões jurídicas 57
1.2.3. Questões institucionais 61
1.2.4 Mercosul, fronteiras e integração 64
1.2.5 Desenvolvimento, assimetrias e interesses 67
1.2.6. Alternância de governo, personalismo e partidos políticos 69

CAPÍTULO 2: O AMBIENTE PARADIPLOMÁTICO ESTADUAL 79

2.1 CARACTERÍSTICAS GERAIS: MOTIVAÇÕES, ESTRATÉGIAS E DIFICULDADES 80
2.2 PRINCIPAIS ATORES E PERFIL DOS AGENTES 91
2.3 ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO 96
2.4 OS DIFERENTES AMBIENTES 100
2.4.1 Por nível de desenvolvimento 100
2.4.2 Por localização geográfica 106
2.4.3 Por tipos institucionais 112
2.5 A ALTERNÂNCIA DE GOVERNOS: PERSONALISMO *VERSUS* PARTIDO 116
2.6 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS 121

CAPÍTULO 3: A ESTRUTURA PARADIPLOMÁTICA E A ALTERNÂNCIA DE GOVERNOS 125

3.1 TIPOS DE ESTRUTURAS E COMPETÊNCIAS 125
3.2 AS DIFERENTES ESTRUTURAS 136
3.2.1 Por nível de desenvolvimento 136
3.2.2 Por localização geográfica 139
3.2.3 Por partido político 146
3.3 A ALTERNÂNCIA DE GOVERNOS E A ESTRUTURA PARADIPLOMÁTICA 152
3.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS 156

CAPÍTULO 4: AS AÇÕES PARADIPLOMÁTICAS E A ALTERNÂNCIA DE GOVERNOS 157

4.1 TIPOS DE ATIVIDADES PARADIPLOMÁTICAS E SUAS FINALIDADES 157
4.1.1 Ações paradiplomáticas de âmbito financeiro 164

4.1.2 Ações paradiplomáticas de cooperação técnica *167*
4.2 AS DIFERENTES AÇÕES 170
4.2.1 Por nível de desenvolvimento *171*
4.2.2 Por localização geográfica *175*
4.2.3 Por partido político *178*
4.3 A ALTERNÂNCIA DE GOVERNOS E AS AÇÕES PARADIPLOMÁTICAS 183
4.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS 186
CONSIDERAÇÕES FINAIS 189
SUGESTÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS 196
BIBLIOGRAFIA 199
APÊNDICE A 212

INTRODUÇÃO

A presente tese se insere nos estudos da área de Relações Internacionais voltados para a análise da atuação internacional de entidades governamentais subnacionais ou governos não-centrais dos países (estados norte-americanos, províncias argentinas, cantões suíços, *landër* alemães, regiões belgas, estados e municípios brasileiros). A participação desses entes no cenário internacional tem sido vista como questão desafiadora para a disciplina, tanto em termos de definição de um aparato teórico-conceitual para lidar com o assunto, quanto em relação ao próprio entendimento sobre o seu funcionamento, motivações e causalidades[1]. Na visão de Rodrigues (2008), "as relações internacionais de governos subnacionais constituem um dos fenômenos mais desconcertantes do federalismo", porque as ações internacionais são vistas, em grande medida, como o "espaço de atuação estatal e de formulação de políticas públicas em que o Estado-nação mais zela por execer monopólio, coerência e controle" (p. 1015).

O fenômeno, apesar de não ser recente, torna-se mais intenso nas últimas décadas. Como destaca Duchacek (1990: 9), os governos não-centrais são os interessados diretos pelo bem-estar de suas localidades e por isso sempre tentaram influenciar ou ter papel de destaque nas políticas dos governos federais, inclusive na condução da política externa. O contexto recente de interdependência global não criou, portanto, nada novo no ambiente político das democracias federais mas contribuiu para intensificar a necessidade de atuação internacional dos entes, que diversifica-se e passa a atingir um maior número de países, apresentando, por conseguinte, características mais complexas e peculiares a cada Estado.

Nesse sentido, esta pesquisa pretende contribuir para uma melhor compreensão do *modus operandi* da paradiplomacia no Brasil a partir da análise do ambiente paradiplomático dos governos estaduais e das atividades internacionais realizadas por esses entes. Busca-se apresentar o modo de funcionamento da paradiplomacia dos estados brasileiros e como encontra-se organizada de maneira geral, bem como analisar de que maneira a alternância de governos interfere nesse ambiente, particularmente na estrutura burocrática e nos atos de cooperação internacional firmados. As perguntas que norteiam os argumentos da tese são: como se caracteriza a paradiplomacia estadual brasileira? Que fatores explicam o seu *modus*

[1] No capítulo 1, que trata do estado da arte das pesquisas sobre paradiplomacia no Brasil, será possível verificar os enfoques dos estudos acerca do fenômeno.

operandi? Por que alguns estados e governos são mais organizados e possuem melhores condições de atuação internacional do que outros? De que forma a alternância de governos interfere nas estruturas e ações paradiplomáticas dos estados?

Para tanto consideramos algumas características domésticas dos estados (economia, localização geográfica, partido político no governo) que podem diferenciá-los em suas estruturas burocráticas e atividades internacionais. Como os líderes políticos (governadores ou prefeitos) têm sido apontados como o ator mais importante para as relações internacionais dos estados, as pesquisas têm verificado o impacto dos mesmos por meio da análise da alternância de governos e do partido ao qual pertence. Nesse sentido, analisaremos a mudança de governos mas sempre dialogando com o fator político-partidário. A principal hipótese desse trabalho, portanto, é de que ocorrem profundas transformações no ambiente paradiplomático estadual (estrutura e ações) quando há alternância de poder.

Para exemplificar, o intuito é compreender os motivos que levam um governador a criar uma secretaria específica para assuntos internacionais e os motivos que levam o seu sucessor a fechar esta secretaria. Pode-se pensar em razões orçamentárias, mas então, o que explica um governador decidir destinar parte do orçamento do estado para a manutenção de uma Secretaria de Relações Internacionais e outro governador não? O mesmo ocorre em relação à continuidade de projetos de cooperação internacional. Lessa (2007) cita o caso concreto do estado de Santa Catarina. O governador Paulo Affonso Vieira (PMDB) iniciou, em 1995, a negociação do acordo de intercâmbio energético entre o estado de Santa Catarina e a província argentina de Misiones. Em 1998, entretanto, o acordo foi abandonado pelo governador Espiridião Amin (PPB). Alegou-se falta de interesse por se tratar de região com baixa densidade populacional e econômica.

A paradiplomacia pode se apresentar, portanto, de acordo com o perfil dos seus agentes. O crescimento da atuação internacional dos entes não depende, em certa medida, somente de incentivos externos e internos, mas envolve também a percepção desses líderes. São esses agentes que tomam consciência da vulnerabilidade da região diante de eventos internacionais e das oportunidades que a atuação internacional pode trazer para o desenvolvimento local. Isso é um pressuposto que aparece nas análises iniciais dos estudiosos da paradiplomacia (Duchacek, 1986: 230; Duchacek, 1988: 4; Fry, 1988: 56-57). Essa tomada de consciência dos atores decisórios e o interesse de fazer relações internacionais pode surgir a partir de considerações sobre a realidade local e características da região ou de percepções

subjetivas. Panayotis Soldatos (1990), uma das referências nos estudos sobre o fenômeno, considera a personalidade do líder como condição favorável para a paradiplomacia e não como causa determinante da mesma[2]. A personalidade, características pessoais e hábitos adquiridos na trajetória de vida do governador pode favorecer a paradiplomacia na medida que compõe as suas percepções, interesses e decisões sobre a atuação internacional.

Por outro lado, em sua dissertação sobre os determinantes locais da paradiplomacia municipal, Matsumoto destaca que nem sempre o interesse do gestor subnacional por si só faz com que a atuação internacional ocorra[3]. É preciso analisar a paradiplomacia tendo em vista o interesse das elites locais (motivações) e os determinantes do fenômeno (realidade existente). Tanto determinantes de âmbito internacional e doméstico, como por exemplo o contexto de interdependência global ou as ineficiências do governo central em atender as necessidades das unidades da federação, quanto o interesse desses atores políticos podem influenciar a dinâmica paradiplomática. O autor ressalta que muitas confusões são feitas quando se trabalha com as determinantes da paradiplomacia, principalmente em relação à noção de interesses. Isso porque essas duas formas de análise se apresentam de forma complementar e igualmente importantes como explicação causal do fenômeno. "Enquanto alguns interesses dependem unicamente do sistema de crenças do governante local, outros têm motivações baseadas na realidade objetiva" (Matsumoto, 2011: 250).

No presente estudo pretendemos qualificar melhor essa interferência das lideranças, verificando de que forma a alteração dos líderes impacta na paradiplomacia. A visão de governadores e prefeitos sobre as relações internacionais, bem como o empenho pessoal deles, são apontados como fatores importantes para o avanço ou retrocesso da atividade internacional dos governos subnacionais. A questão partidária também tem se mostrado relevante em trabalhos da área de relações internacionais, como se verificará mais adiante, e aparece como um fator de impacto nos estudos sobre paradiplomacia, no entanto, não há pesquisas específicas no Brasil que aprofundem o tema.

[2] Para Soltados, as condições favoráveis para a paradiplomacia poderiam ser: personalidade do líder, ingredientes históricos e culturais, clima sócio-político, recursos e posição geográfica importante, apoio paradiplomático das cidades da unidade federada, legislação favorável.

[3] O autor utiliza como referência os dados do programa "Observatório da Cooperação Descentralizada do Brasil", lançado pela Confederação Nacional de Municípios (CNM) em 2008, o qual levantou informações sobre a atuação internacional de todos os municípios brasileiros. Quando foi perguntado aos gestores municipais se eles tinham interesse por assuntos internacionais, mais de 60% deles respondeu afirmativamente, mas menos de 3% atuavam de fato internacionalmente.

Para atingir o objetivo proposto, buscamos desenvolver a tese da seguinte forma: primeiramente, consideramos necessário apresentar nessa parte introdutória da pesquisa nossas explanações acerca (1) do fenômeno paradiplomático e as suas definições, (2) do objetivo da pesquisa e (3) dos procedimentos metodológicos empregados.

Após a exposição do objeto, busca-se no Capítulo 1 pormenorizar o estado da arte das pesquisas sobre a paradiplomacia no Brasil no intuito de compreender as particularidades dos estudos no país, os principais enfoques das pesquisas e os resultados encontrados. Nesse momento também será possível verificar a relevância da abordagem desta tese acerca do impacto da alternância de governos na paradiplomacia. Considerar os partidos políticos como agentes influenciadores de política externa ou mesmo interessados por assuntos internacionais é algo recente e os estudos sobre a questão têm sido divergentes. Como esta tese também busca verificar se a inclinação partidária do governador provoca impactos nos rumos das ações paradiplomáticas, então julgamos necessário expor as colocações da literatura sobre o assunto.

No Capítulo 2, *O Ambiente Paradiplomático Estadual*, são apresentadas as características do ambiente paradiplomático de todos os estados brasileiros, a saber: as principais motivações apontadas pelos entes subnacionais para atuar internacionalmente, a identificação dos atores paradiplomáticos e o peso de cada um na condução das relações internacionais, o modo de organização e funcionamento interno, bem como as principais dificuldades relatas. Os resultados expostos advêm do questionário aplicado aos funcionários públicos estaduais que atuam na área ou já lidaram com assuntos internacionais em algum momento. Buscou-se verificar ainda se existem diferenças nos ambientes paradiplomáticos quando consideramos o nível de desenvolvimento de cada estado, sua localização geográfica e quando possui ou não uma estrutura específica para tratar de assuntos internacionais. A última seção do capítulo analisa as perguntas e respostas voltadas para a verificação do impacto da alternância de governos e do fator político-partidário nos rumos da paradiplomacia. Os resultados encontrados servem como ponto de partida para a discussão dos capítulos posteriores.

Após a exposição dos dados do questionário e apresentação das características dos ambientes paradiplomáticos estaduais, partimos para a análise mais atenta acerca do impacto da alternância de governos na estrutura paradiplomática e nos atos internacionais firmados pelos estados. No Capítulo 3, *A Estrutura Paradiplomática e a Alternância de Governos,*

foram analisadas apenas as estruturas paradiplomáticas estaduais, buscando identificar os tipos existentes, suas funções e competências ao longo do tempo. O capítulo foi dividido de forma a identificar novamente as diferenças existentes por nível de desenvolvimento e localização geográfica. Além disso, procuramos relacionar as estruturas paradiplomáticas com a composição político-partidária no poder. O principal intuito é mostrar a evolução das estruturas e verificar se diante da alternância de governos, e também de partidos políticos, essas estruturas são impactadas.

Por fim, o Capítulo 4, que trata das *Ações Paradiplomáticas e a Alternância de Governos,* foi desenvolvido seguindo a mesma divisão metodológica do capítulo anterior, mas voltado para o estudo específico dos atos internacionais firmados pelos estados brasileiros. Analisamos os atos internacionais referentes aos projetos estaduais de financiamento externo e aos projetos de cooperação técnica internacional. Mais uma vez buscou-se compreender as diferenças nas ações paradiplomáticas tendo em vista o nível de desenvolvimento, localização geográfica e composição política. Na última seção, são apresentadas considerações sobre a forma que a alternância de governos impacta nos atos internacionais firmados e se governos de partidos políticos se comportam de maneira distinta, em termos gerais, no âmbito da paradiplomacia.

Paradiplomacia: o fenômeno e o conceito

A prática de relações internacionais por unidades subnacionais não é recente. Em 1882, o governo do Québec, inserido no contexto de expansão do comércio mundial no século XIX, encaminhou seu representante para Paris a fim de tratar do aumento no número de instituições financeiras e empresas parisienses na província canadense. Na Europa, a questão da autonomia internacional das subunidades possui maior destaque atualmente[4], mas está presente na região desde o período de formação dos estados europeus. Michelmann (1990) destaca que, já no século XVIII, os estados alemães possuíam ampla rede diplomática e escritórios no exterior até as medidas centralizadoras iniciadas a partir da unificação e criação da federação alemã em 1871. Em 1872, os estados alemães possuíam cerca de vinte

[4] A Europa possui os casos mais avançados de paradiplomacia. As subunidades dos países europeus estão entre as mais ativas do mundo e em alguns países, como na Alemanha, Bélgica, Suíça e Áustria, as ações internacionais dos seus governos não-centrais estão formalizadas nos seus aparatos jurídicos. O fenômeno também está institucionalizado dentro da União Europeia desde a formação do Comitê das Regiões.

escritórios de representação no exterior e em 1910 esse número reduz para oito em função do processo de centralização. De qualquer forma, as novas medidas não limitaram completamente a atuação internacional dos *länder*, que podiam concluir tratados com entidades estrangeiras em áreas de sua jurisdição (Michelmann, 1990:214). A primeira fase da paradiplomacia financeira estadual brasileira também se deu no século XIX, com a instauração da República e da Constituição de 1891, quando os governos estaduais passaram a vivenciar a experiência da descentralização federativa e tomavam a iniciativa de buscar diretamente financiamento externo (Maia e Saraiva, 2012).

Apesar da existência de atividades paradiplomáticas nesse período mais remoto, Soldatos destaca que foi a partir da década de 1960, especialmente em países industrializados, que o fenômeno se tornou mais intenso, evidenciando de fato uma "erosão nas prerrogativas soberanas dos governos estatais em termos de relações externas" (1990:34). A atividade externa de entes subnacionais é considerada, portanto, um fenômeno novo para o autor, já que se apresenta nas últimas décadas com características diferenciadas: primeiro em termos qualitativos, já que tais governos têm desenvolvido essas ações de forma direta e autônoma, inclusive com seus próprios canais domésticos e externos, seus próprios recursos financeiros e em busca dos seus próprios objetivos de política externa; e segundo, quantitativamente, já que se percebe uma ampliação no escopo das ações e no volume e diversidade de parcerias (Soldatos, 1990:35). Para Duchacek (1984: 8), a visibilidade e intensificação das ações internacionais dos governos subnacionais possui como marco a década de 1970 devido ao cenário de crise de energia mundial seguida pela recessão econômica internacional, continuidade da corrida armamentista, desemprego, déficit orçamentário e declínio das exportações. Esse contexto resultou no encolhimento dos recursos nacionais destinados às autoridades locais e esses governantes, em busca de alternativas para promover o desenvolvimento local, intensificaram o estabelecimento de relações diretas com atores estrangeiros.

A paradiplomacia atual se diferencia, portanto, da paradiplomacia moderna, conforme terminologia empregada por Ironildes Bueno (2010)[5]. Essa nova dinâmica do fenômeno ocorre devido a fatores de âmbito externo e interno. Conforme modelo explicativo de Panayotis Soldatos (1990), o avanço das atividades paradiplomáticas estaria ligado,

[5] Ironildes Bueno (2010) atribui recorte histórico ao fenômeno da paradiplomacia e considera que a paradiplomacia moderna inicial corresponderia ao período de 1548-1850, a paradiplomacia moderna ao período de 1850-1945, e a paradiplomacia contemporânea começaria em 1945 até os dias atuais.

externamente, ao momento de interdependência global, à interdependência regional e aos próprios incentivos de atores estrangeiros. Este último refere-se, por exemplo, ao contato efetuado por representantes diplomáticos de um país estrangeiro com autoridades em todos os níveis de governo de outro Estado.

A globalização tem sido apontada como um dos principais marcos para a projeção exterior subestatal. "Esse fenômeno, por si só, já explica o aumento do interesse em relações internacionais para diversos grupos na sociedade civil, bem como para as subunidades da federação" (Pereira, 2004: 151). A revolução tecnológica nos setores de comunicação e de transporte possibilitaram, além de reformulações nos padrões econômicos e financeiros mundiais, uma maior mobilidade de pessoas e acesso à informação, facilitando a interação entre as diversas sociedades e trazendo novas problemáticas que transformam a dinâmica estado-cêntrica e instigam a atuação de outros atores na política internacional. O aprofundamento da internacionalização torna as fronteiras mais porosas e as soberanias "perfuradas"[6], isto é, as fronteiras nacionais não podem sempre proteger efetivamente as unidades subnacionais de acontecimentos externos, como por exemplo no caso da crise energética da década de 1970 que trouxe consequências negativas diretas para os governantes das subunidades. Em um mundo mais globalizado e interdependente, os acontecimentos mundiais causam rápido impacto internamente, enquanto os acontecimentos internos de um país também provocam conseqüências externas (Held e Macgrew, 2001). As estratégias econômicas, políticas, sociais formuladas pelos países (ou pelas localidades) passam a ser afetadas por variáveis exógenas, provocando transformações nos processos decisórios dos Estados. De acordo com Duchacek (1990: 2), a ampliação do escopo dos problemas internacionais tem afetado necessariamente o processo de tomada de decisão (externo e interno) dentro e entre os países.

Nesse processo de interdependência global, as arenas da política interna e externa tornam-se cada vez mais interligadas e os contatos trans-soberanos mais fáceis. Para Keohane e Nye (1971), a crescente interdependência entre fronteiras nacionais tem forjado múltiplos canais de contato entre diferentes sociedades, os quais não estão necessariamente sob controle estatal. Teias de interações são formadas e tornam as questões internacionais mais complexas,

[6] Duchacek (1986; 1988; 1990) utililiza os termos soberanias perfuradas, percoladas ou penetradas para indicar a perda de controle do Estado sobre assuntos considerados soberanos. As soberanias estariam sofrendo interferências e sendo perpassadas ou perfuradas pelo constante fluxo de pessoas, produtos e poluentes em razão do contexto de interdependência global e regional.

fazem com que problemas domésticos e internacionais se cruzem e possibilita a atuação de outros atores além do Estado. Para Marie-Claude Smouts, Keohane e Nye foram os "primeiros que ousaram claramente rejeitar o paradigma estado-centrado, inadequado ao estudo da mudança da política mundial" (2004:19).

A interdependência regional também tem sido apontada como fator de impacto na atividade paradiplomática. "A proximidade geográfica e demográfica, a interdependência ambiental, as afinidades culturais e a complementaridade econômica", ou seja, fatores micro-regionais podem incentivar a busca por cooperação entre os governos centrais dos Estados e também atrair os entes subnacionais (Soldatos, 1990: 48-49). O regionalismo permitiria, portanto, uma maior aproximação entre países, principalmente entre governos territoriais fronteiriços. A similaridade de problemas sociais, econômicos e ambientais, resultantes da proximidade geográfica, é sempre uma razão para governos fronteiriços buscarem seus vizinhos (Duchacek, 1986: 233). É o que se verifica, por exemplo, na carta de intenções firmada entre a Bolívia e os estados de Mato Grosso, Acre, Rondônia e Mato Grosso do Sul com o intuito de combater ações criminosas na fronteira[7], ou ainda as ações de cooperação entre o Acre, Amazonas e Roraima com zonas limítrofes no Peru, Colômbia e Venezuela (Prieto, 2004). Um caso de cooperação fronteiriça inter-regiões constantemente citado é o acordo Crecenea-Codesul entre províncias argentinas e estados brasileiros[8]. A partir da assinatura, em 1988, do Protocolo Regional Fronteiriço nº 23 entre a Argentina e o Brasil, a Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste Argentino (Crecenea) e o Conselho de Desenvolvimento e Integração do Sul (Codesul) passaram a dialogar e desenvolver ações em temas de interesse comum. O Protocolo nº 23 consistiu no "capítulo subnacional do processo de integração argentino-brasileiro" e foi resultado do esforço de articulação entre as prefeituras e províncias de fronteira, com destaque para o empenho do governo do estado do Rio Grande do Sul (Rodrigues, 2004: 137).

Cabe destacar que a integração regional tem permeado as ações da política externa brasileira desde a consolidação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), bloco que reúne Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai e Venezuela, e seus desdobramentos têm impactado os governos subnacionais dos países de tal forma que foram criados alguns órgãos de

[7] Ver notícia de Vera Licia Arimatéia: Cooperação entre Brasil-Bolívia para combate ao crime. Governo de Mato Grosso, Mato Grosso, 26 nov. 2002. Disponível em <http://www.mt.gov.br/sala-de-imprensa/noticias/cooperacao-entre-brasil-bolivia-para-combate-ao-crime/1935> Acesso em: 01 dez. 2014.
[8] O Crenecea inclui as províncias de Chaco, Corrientes, Entre Rios, Formosa, Misiones e Santa Fé. O Codesul inclui os estados do Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina.

representação perante o bloco, como Rede Mercocidades e Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR). O FCCR, em particular, está vinculado ao Grupo Mercado Comum e consiste em uma instância formal de participação consultiva dos governos locais dentro do bloco, demonstrando o interesse dos mesmos pelo processo de integração.

Em relação às causas internas da atuação internacional subnacional, Soldatos (1990) aponta que há determinantes domésticos da atividade paradiplomática tanto no nível federal quanto no nível das unidades federadas. Um fator importante no nível federal consiste na questão da ineficiência do governo central em atender as necessidades das suas subunidades. Essa ineficiência se apresenta de diversas formas e se relaciona com outros problemas da esfera federal, como: ausência de instituições de representação dos governos locais ou regionais no âmbito do governo federal, burocratização e recursos limitados, falta de previsão constitucional acerca da atuação dessas subunidades ou a própria condução da política externa, que se mostra inacessível aos entes.

Além desses problemas institucionais, há os desafios inerentes aos sistemas políticos descentralizados, em que os governos centrais precisam lidar com as diferenças de interesses e de realidade das regiões nacionais e com as reivindicações das lideranças locais, procurando formas de atendê-los e de construir um sistema político cooperativo ao invés de competitivo. Essa questão aparece no modelo explicativo de Soldatos a partir da segmentação territorial e funcional.

A segmentação territorial ou vertical refere-se aos diferentes níveis de governo (federal, estadual, municipal), os quais são diretamente ativos na área de relações externas, e a segmentação funcional ou horizontal ocorre dentro do mesmo nível de governo, quando diferentes departamentos e agências do governo se envolvem diretamente com assuntos internacionais (Soldatos, 1990: 36).

O processo de segmentação territorial da política externa consiste, portanto, no processo de atuação paradiplomática e pode compreender quatro níveis diferentes: o da segmentação objetiva, segmentação perceptiva, segmentação de políticas e segmentação de atores. A segmentação objetiva refere-se às características peculiares a cada região que as distinguem de outras regiões do país, como diferenças geográficas, culturais, linguísticas, religiosas, econômicas, políticas. A segmentação perceptiva consiste nas diferenciações existentes entre as elites e populações das localidades, as quais apresentam diferentes atitudes,

percepções, lealdades, concepções de interesse em termos de política externa. Essas duas formas de segmentação evidenciam as muitas vozes existentes em todos os níveis de governo, com características, objetivos e interesses distintos, o que levaria as unidades federais a buscarem atuação internacional de forma direta e mais autônoma, já que não conseguiriam ser bem representadas nas políticas do governo federal.

A segmentação de políticas e de atores estão vinculadas e são resultado dos dois níveis de segmentação anteriores. Isso significa dizer que os entes se diferenciam e segmentam em termos objetivos e perceptivos e, como consequência, podem apresentar uma segmentação de políticas e de atores. A segmentação de políticas consiste na variedade de posições dos entes subnacionais em relação a assuntos de política externa e a segmentação de atores ocorre quando unidades federadas tornam-se de fato atores de política externa, utilizando seu próprio aparato burocrático para atuar internacionalmente. A segmentação de políticas e de atores são elementos constituintes da paradiplomacia e a segmentação objetiva e perceptiva seus determinantes de âmbito interno.

Nesse ponto da segmentação, discute-se que a política externa nacional nem sempre possibilita a ampla representação de interesses. Como construir o interesse de fato nacional em termos de política externa diante da diversidade existente? Este passa a ser objeto de disputas internas e depende das preferências dos possuidores do poder decisório (Lima, 2000). Devido à ausência de mecanismos dos governos centrais sensíveis às demandas das subunidades e tendo em vista as assimetrias na distribuição dos recursos internos é que os entes subnacionais vêm agindo de forma autônoma no ambiente internacional. A paradiplomacia, neste caso, pode ser considerada um caminho alternativo encontrado pelos governos não-centrais para simplificar o processo de participação em matérias de política externa e ainda terem seus objetivos específicos atendidos.

Outros fatores internos elencados por Soldatos (1990) e pertencentes ao nível das unidades federadas, que também aparecem nas análises de estudiosos brasileiros, são: as pressões do eleitorado local, a questão nacionalista presente em determinadas regiões, o fenômeno do *me-tooism*[9], a assimetria existente entre as unidades federadas e o grau de crescimento interno de cada região. Regiões mais desenvolvidas, em termos institucionais e

[9] Para Duchacek (1986), os governos subnacionais atuam como *copycats*, ou seja, procuram imitar as ações de outros governos subnacionais. Na tradução do professor Francisco Gomes Filho (2011), seria o fenômeno do "eu também": ao observar a atuação internacional do seu vizinho, outras entidades subnacionais se sentiriam estimuladas a também participar.

econômicos, despertariam mais rapidamente para a paradiplomacia por serem mais procuradas por atores externos e possuírem melhores condições físicas e financeiras para se engajarem internacionalmente, o que encorajaria suas elites subnacionais a buscarem por novos papéis, incluindo papéis na arena internacional (Soldatos, 1990:46).

No caso brasileiro, autores acrescentam ainda como justificativa interna o contexto de redemocratização nos anos 1980, que resultou em transformações no sistema político e na transferência de competências para os governos estaduais e municipais (Lessa, 2007; Prazeres, 2004; Saraiva, 2004; Kugelmas e Branco, 2005; Prado, 2007). "Com a Constituição de 1988, permitiu-se pela primeira vez mecanismos novos para uma maior efetividade descentralizadora e autônoma das unidades federadas brasileiras, embora o monopólio de ação internacional continue – ao menos oficialmente – retido no Estado federal" (Kugelmas e Branco, 2005: 180). De fato, a partir de 1988 há um fortalecimento dos municípios e estados brasileiros na medida em que estes são elevados à condição de entes federados, mas a Constituição estipula competência exclusiva ao Presidente da República para celebrar atos internacionais, estando estes atos sujeitos a referendo do Congresso Nacional, e ao Ministro das Relações Exteriores cabe auxiliar o Presidente da República na formulação da política exterior do Brasil[10]. Para outra autoridade assinar um ato internacional é preciso uma Carta de Plenos Poderes do Presidente da República, referendada pelo Ministro das Relações Exteriores[11], o que demonstra o controle do governo federal sobre a representação internacional do país. A única previsão legal de atuação internacional dos estados e municípios encontra-se na Constituição e consiste na capacidade de firmar acordos financeiros externos, desde que tenham o aval do Senado Federal. Como destaca Branco (2008), as relações exteriores brasileiras são fundamentadas em um modelo federalista tradicional e assimétrico, que concentra a capacidade de atuação internacional do país no governo central.

No entanto, os entes federados têm desenvolvido diversas ações internacionais (Memorando de Entendimento, Acordo de Irmanamento, Acordos de Cooperação) e essa tradição insular das relações internacionais brasileiras tem sofrido transformações. Embora a Constituição brasileira de 1988 não tenha abarcado as ações paradiplomáticas e o Itamaraty, desde a década de 1920, tenha manifestado seu receio e elaborado pareceres contrários aos

[10] Decreto nº 2.246 de 06 de junho de 1997.
[11] Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores.

compromissos internacionais assumidos pelas subunidades (Prazeres, 2004: 297), estados e municípios vêm atuando em suas áreas de competência e também utilizando suas garantias constitucionais para incrementarem suas atividades de âmbito internacional[12], provocando adaptações na estrutura administrativa do governo federal[13].

De fato, a atuação internacional dos entes brasileiros vem se consolidando nos últimos anos. Em 1982, com a eleição direta para governador, ocorre o primeiro marco para a paradiplomacia brasileira quando, no estado do Rio de Janeiro durante o governo de Leonel Brizola (1983-1986), foi criada uma assessoria específica para assuntos internacionais. A articulação internacional do governo do Rio de Janeiro foi proporcionada pelos contatos do governador com partidos europeus durante o exílio. O segundo marco ocorreu no estado do Rio Grande do Sul, durante a gestão de Pedro Simon (1987-1990), quando foi criada a Secretaria Especial para Assuntos Internacionais. Desse período em diante, a paradiplomacia estadual apresentou avanços, embora tenham ocorrido de forma lenta e com dificuldades que ainda persistem. Em 2004, o professor Clóvis Brigagão (2005) coordenou um projeto sobre as relações internacionais federativas do Brasil, no qual buscava sistematizar dados e informações acerca da área internacional dos estados e municípios brasileiros. O projeto investigativo de Brigagão apontou na época que das 27 unidades da federação brasileira (26 estados e o Distrito Federal), 19 possuíam setores específicos voltados para a área internacional. Em 2013, ao utilizar os mesmos parâmetros[14] empregados pelo professor Brigagão, verificamos que todos os estados brasileiros possuíam setores para lidar com questões de âmbito internacional.

[12] Entende-se que a Constituição Federal de 1988 promoveu um incentivo indireto à paradiplomacia ao garantir que estados e municípios administrassem suas receitas e despesas públicas, o que estimulou a busca por recursos estrangeiros. José Nelson Bessa Maia (2012), ao analisar a evolução da paradiplomacia financeira dos estados brasileiros, verifica que, embora o governo federal regulamente a captação de recursos externos, os governos estaduais possuem autonomia para negociar diretamente com o agente financiador, restando ao governo federal a mera concessão de garantias para viabilizar os empréstimos.

[13] Além do fenômeno da paradiplomacia, outros fatores têm impactado o insulamento burocrático do Itamaraty. Ao pesquisar sobre as transformações ocorridas no processo decisório em política externa no Brasil ao longo do tempo, Ariane Roder Figueira (2009) verifica que o Ministério das Relações Exteriores tem preservado internamente sua rigidez funcional e sua estrutura centralizada e hierarquizada, no entanto, têm ocorrido mudanças na sua dinâmica decisória. Em função do processo de descentralização decisória da política externa brasileira, em que outras instituições do governo federal se inserem e participam das decisões, tem ocorrido a interlocução do Itamaraty com outros Ministérios envolvidos, impactando assim no seu isolamento e provocando certa porosidade institucional.

[14] O autor utilizou critérios mais abrangentes e computou qualquer setor ou órgão com atribuições internacionais dentro da estrutura organizacional dos estados, por exemplo, setores de comércio exterior dentro de secretarias específicas. Os estados sem área de relações internacionais identificados na época foram: Amazonas, Bahia, Maranhão, Pará, Paraíba, Piauí, Roraima, Rondônia e Tocantins.

O Governo Federal tem se preocupado com essa movimentação subnacional e tomado medidas para responder ao fenômeno. Em 1997, o Presidente Fernando Henrique Cardoso criou a Assessoria de Relações Federativas (ARF) na estrutura do Ministério das Relações Exteriores (MRE) para tratar das relações do Ministério com os estados e municípios brasileiros e assessorá-los em assuntos internacionais. Também foram abertos Escritórios de Representação do Ministério das Relações Exteriores nas regiões brasileiras[15], que nesse primeiro momento ficaram subordinados à ARF. Os Escritórios funcionam, de maneira geral, como atores de ligação entre os entes e o Ministério, repassando as demandas dos estados e municípios ao Itamaraty (Miklos, 2010). O esforço de estabelecer um diálogo federativo no âmbito da política externa teve certa continuidade na gestão do Presidente Luis Inácio Lula da Silva que, em 2003, transforma a ARF em Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA) e também cria a Subchefia de Assuntos Federativos dentro da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (SAF). Tais instâncias burocráticas criadas na gestão do Presidente Lula carregavam o mesmo objetivo básico de implementar uma diplomacia federativa e cooperativa, assessorando os entes subnacionais e aproximando-os do governo federal, o que não significou uma tentativa de controle das atividades paradiplomáticas pelo governo central[16] ou mesmo uma descentralização verticalizada da política externa brasileira[17].

O Ministério das Relações Exteriores permanece o órgão preponderante na condução dos assuntos internacionais do país, mas, em todo caso, percebe-se que a movimentação internacional das unidades federadas brasileiras têm gerado transformações e desafios. Estados e municípios fazem relações internacionais, mesmo sem as previsões normativas internas e sem possuir o *status* de sujeitos plenos de direito internacional público, mas com a

[15] Os escritórios estão distribuídos da seguinte maneira: Rio de Janeiro, São Paulo, Santa Catarina, Paraná, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Região Norte (com sede em Manaus) e Região Nordeste (com sede em Recife).

[16] Manoela Miklos (2010) verifica em seu estudo que, diferentemente da ARF, a AFEPA não busca atuar como instância de controle das atividades paradiplomáticas. Seu objetivo principal seria o de acompanhar as ações dos entes e mantê-los informados acerca das diretrizes gerais da política externa brasileira, para que não ocorram divergências entre suas atividades e a política externa nacional. A SAF, por outro lado, busca estimular e apoiar as iniciativas dos estados e municípios na área internacional.

[17] O processo de descentralização decisória da política externa brasileira tem ocorrido horizontalmente, ou seja, outras instituições dentro do governo federal, além do MRE, têm participado do processo decisório. Não se verifica, portanto, a participação dos entes subnacionais na formulação da política externa, embora eles estejam, em certa medida, implementando essa agenda.

característica diferenciada de constituintes do Estado nacional[18]. Essa particularidade da paradiplomacia tem suscitado esforços explicativos das teorias vigentes na área de Relações Internacionais, bem como novas construções teóricas e discussões acerca do conceito definidor do fenômeno.

As reflexões teórico-conceituais sobre a atuação internacional desses atores governamentais não-centrais iniciam-se por meio de duas frentes de estudos nas décadas de 1970-1980, que dialogam entre si e resultam nos estudos pioneiros de sistematização do fenômeno no final da década de 1980. De um lado, há os estudos do campo das relações internacionais que discutiam o movimento de diversificação de atores na política internacional das décadas de 1960-1970 e, portanto, visavam questionar o argumento teórico-clássico de que o Estado é o único ator relevante do sistema internacional. O enfoque recaía sobre o cenário de interdependência mundial e sobre os novos atores possíveis, particularmente os atores domésticos e as instituições internacionais, estas como agentes promovedores da cooperação e integração entre os países. Foram então desenvolvidas novas teorias que tratavam da interdependência e das formas de interligação entre a pluralidade de atores, do funcionamento das instituições, do processo de integração regional, das possibilidades de cooperação internacional e da formação de regimes internacionais (Keohane e Nye, 1971; 1989; Axelrod e Keohane, 1985; Rosenau, 1984; Krasner, 1983). Essas construções teóricas acerca da interdependência global e do papel de outros atores no sistema internacional, que não os estados centrais, encontrou espaço nas abordagens de um grupo de estudiosos que pesquisavam o federalismo e as transformações na organização e no funcionamento dos estados federais, especialmente em relação à sua integridade territorial e política (Duchacek, 1970; 1986; Elazar, 1966; 1987). Eles fizeram uso dessas inferências teóricas das relações internacionais e avançaram nas análises ao incluírem os governos subnacionais como atores internacionais. Como destacam Elliot Feldman e Lily Feldman (1984:34-36), embora Keohane e Nye reconheçam que a política externa não é domínio exclusivo dos ministros de

[18] Marcela Garcia Fonseca (2013) explica a condição de *sujeito de direitos* que os entes subnacionais possuem, faltando-lhes a condição de *sujeito de deveres*. Nesse sentido, os governos subnacionais não possuiriam personalidade jurídica internacional completa. A possibilidade de governos subnacionais de firmarem acordos e contraírem obrigações internacionais depende das normas internas estipuladas por cada país. José Vicente da Silva Lessa (2007) destaca que os compromissos firmados pelos estados federados brasileiros com governos estrangeiros não podem ser descritos como tratados, mas como acordos ou atos informais, pois não se enquadram nas formalidades previstas no ordenamento jurídico nacional, sendo considerados compromissos políticos que, no entanto, ainda resultam em responsabilidade para o governo federal.

relações exteriores do governo central, eles subestimam o escopo, magnitude e significância do transgovernamentalismo ao não darem maior atenção às atividades das subunidades.

Foram as publicações de cientistas políticos de universidades europeias, canadenses e norte-americanas (Ivo Duchacek, Panayotis Soldatos, Hans J. Michelmann, John Kincaid, Earl Fry, Daniel Latouche) que começaram a dar significado à atividade internacional das entidades governamentais subnacionais. Em suas pesquisas discutiam a relação entre federalismo, relações internacionais e política externa, influenciados pelos trabalhos sobre interdependência e transnacionalismo de Robert Keohane e Joseph Nye. Como já exposto, esses autores costumam considerar o contexto de interdependência como fator determinante para o desenvolvimento da paradiplomacia porque os fluxos transfronteiriços (de migrações, transferência de produtos, atividades de corporações transnacionais, trocas culturais, mídia e comunicação) têm perfurado as fronteiras e tornado mais fácil para os governos subnacionais interagirem diretamente com atores estrangeiros governamentais. Além disso, tem provocado certa vulnerabilidade das subunidades a eventos externos, levando seus líderes a reagirem e atuarem de forma mais ativa internacionalmente para garantir o bem-estar da sua localidade.

Inicialmente esses autores vão tratar de diversos estudos de caso sobre a atuação internacional subnacional, especialmente em países industrializados como Estados Unidos e Canadá. O Canadá foi o ponto de partida das análises por conter um dos casos mais avançados de paradiplomacia: quando a conduta internacional do governo subnacional objetiva estabelecer um estado completamente soberano. Esse era o caso da província do Québec que buscava utilizar os contatos efetuados com governos estrangeiros como forma de trabalho diplomático preparatório para uma futura secessão e para o seu reconhecimento internacional. Essa forma de atuação que visa promover a independência do ente federado foi denominada de protodiplomacia (Duchacek *et. al.*, 1988). O caráter separatista que a busca por atuação internacional poderia ter fez com que muitos estudiosos considerassem a relevância do fator étnico e do nacionalismo na internacionalização de comunidades territoriais, além do fator econômico, o que explica o fato da discussão sobre o tema aparecer, em 1977, em edição especial do periódico *Publius: The Journal of Federalism* que tratava de Federalismo e Etnicidade[19]. A edição foi organizada por Ivo Duchacek, que escreveu a maior parte dos artigos da época sobre a atuação internacional de governos subnacionais, sendo o pioneiro a identificar e estudar o novo fenômeno, inclusive dando-lhe as primeiras terminologias.

[19] Refere-se ao volume 7, número 4 do periódico.

Duchacek organizaria ainda, em 1984, a primeira edição especial do *Publius* inteiramente dedicada às relações internacionais das subunidades com o título *Federated States and International Relations*[20]. As duas edições do *Publius*, bem como os livros seguintes de Duchacek em 1986 e 1988, foram fundamentais para consolidar e desenvolver essa nova visão dentro da política internacional.

Diversos conceitos e terminologias seriam posteriormente elaborados. Duchacek utiliza inicialmente o termo microdiplomacia para definir as relações entre subunidades de diferentes países e macrodiplomacia como a diplomacia tradicional dos governos centrais. No entanto, ele esclarece posteriormente que essa terminologia utilizada até então por ele poderia adquirir um caráter depreciativo e, por isso, ele opta em usar o termo paradiplomacia, criado por Panayotis Soldatos. Isso porque na visão dele o termo 'para' expressaria mais acuradamente o fenômeno: como atividade paralela, frequentemente coordenada, complementar e algumas vezes em conflito com a diplomacia tradicional dos governos centrais (Duchacek, 1990: 32). Outro importante trabalho para a consolidação das discussões e sistematização dos trabalhos em curso foi o livro *Federalism and International Relations: the role of subnational units* (1990) organizado pelos cientistas políticos Hans J. Michelmann e Panayotis Soldatos. A obra reúne importantes estudiosos do assunto, analisa diversos estudos de caso e, principalmente, busca construir um modelo explicativo para o fenômeno.

O conceito de paradiplomacia passa a ser bastante utilizado desde então, inclusive pela academia brasileira, mas ainda não é consenso. Para Francisco Aldecoa (1999), o termo paradiplomacia ainda possui como referência o Estado e, portanto, não supera a antiga teoria realista clássica de base estado-cêntrica. Nesse sentido, outras terminologias são pensadas. John Kincaid (1990:74) esclarece que, ao se referir à atividade internacional dos governos subnacionais como "diplomacia constituinte", ou seja, como atividade diplomática dos governos constituintes, evitaria-se a percepção de que essas atividades são necessariamente inferiores, subordinadas ou suplementares à *high politics* da diplomacia dos Estados.

Francisco Aldecoa (1999) e Brian Hocking (2004) basearam-se na diplomacia de dois-níveis para definir as relações internacionais das subunidades estatais. Nessa abordagem, a política externa é entendida como um jogo duplo, que envolve tanto as relações entre representantes dos países quanto as relações entre atores domésticos. Assim, a diplomacia plurinacional (Aldecoa, 1999) e a diplomacia multicamadas (Hocking, 2004) são entendidas

[20] Refere-se ao volume 14, número 4 do periódico.

como um jogo de negociações em dois-níveis que interliga as arenas da política doméstica e externa: "é preciso que os formuladores de políticas operem cada vez mais em um ambiente político de níveis múltiplos, abrangendo as arenas subnacional, nacional e internacional, em que a conquista dos objetivos em um nível de atividade política exige a capacidade de operar em outros" (Hocking, 2004: 96).

No Brasil, os termos "diplomacia federativa" e "cooperação internacional federativa" foram empregados pelo governo brasileiro visando responder a esse processo de participação dos entes subnacionais na esfera internacional e torná-los mais próximos e articulados com o governo federal. A expressão "diplomacia federativa" foi formulada em 1995 pelo Ministério das Relações Exteriores como ideia de diplomacia pública, ou seja, uma diplomacia nacional mais próxima da sociedade civil e coordenada com os estados e municípios brasileiros (Miklos, 2010). Na academia brasileira, o professor Gilberto Marcos Antônio Rodrigues (2004) também referiu-se ao fenômeno como "política externa federativa" no intuito de explorar outra possibilidade terminológica para a sua compreensão, a qual retratasse a identidade própria das ações internacionais dos governos subnacionais. Para Rodrigues, a diplomacia federativa é limitada porque concebe as ações internacionais dos entes brasileiros dentro da agenda internacional do governo federal, o que restringe os interesses autônomos dos entes. "Que dizer daquelas ações internacionais de governos subnacionais que não se enquadram, total ou parcialmente, no conceito de diplomacia federativa?" (Rodrigues, 2004: 40). Nesse sentido, a política externa federativa é pensada como a estratégia internacional própria de um estado ou município.

Ciente dos desdobramentos do conceito, nesta tese optamos pelo uso do termo paradiplomacia por se tratar de uma terminologia de ampla utilização nacional e internacional. A definição de paradiplomacia desenvolvida por Noé Cornago Prieto (2004) é recorrentemente empregada pela literatura brasileira. Para Prieto, a paradiplomacia consiste no "envolvimento do governo subnacional nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos, formais e informais, permanentes ou provisórios, com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando resultados socioeconômicos ou políticos" (Prieto, 2004: 251). Este estudo analisa, especificamente, os projetos decorrentes dos contatos formais com entidades estrangeiras públicas.

Relevância e objetivo da pesquisa

A relevância em estudar a paradiplomacia pode ser justificada pelos efeitos que o fenômeno tem provocado no sistema internacional e nos arranjos internos dos países. Por se tratar de questão relativamente recente, o campo exploratório acerca das atividades paradiplomáticas continua amplo e possui várias vertentes de análise: política, econômica, cultural, federal, estadual, municipal, focadas no processo decisório, nas suas causas ou conseqüências. Na literatura internacional os estudos já completam mais de 30 anos, mas o assunto só passa a ser discutido no Brasil de forma mais intensa no final da década de 1990. O momento da abertura democrática e o aprofundamento do processo de integração regional no âmbito do Mercosul favoreceu a incrementação da atuação internacional de estados e cidades brasileiras. Diante do aumento no volume dessas atividades, tanto a academia quanto as instâncias governamentais têm se interessado pela questão. Como exposto anteriormente, a partir de 1997 foram criados órgãos dentro da estrutura administrativa do Estado brasileiro para lidar com a movimentação internacional subnacional.

No meio acadêmico nacional, muitos estudos voltaram-se para a análise das possibilidades jurídicas e capacidade desses entes atuarem internacionalmente (Barros, 2009; Branco, 2007; Fonseca, 2013; Lessa, 2007; Prazeres, 2004; Rodrigues, 2011; Sala, 2009) ou para a análise das especificidades e possibilidades proporcionadas pelo federalismo brasileiro (Branco, 2008; Farias, 2000; Kugelmas e Branco, 2005; Pereira, 2004b; Saraiva, 2004). Há ainda estudos sobre a atuação de cidades e/ou estados brasileiros (Barreto, 2005; Bessa, 2012; Bueno, 2010; Gallo, 2006; Gomes Filho, 2011; Marcovitch e Dallari, 2014; Matsumoto, 2011; Oliveira e Onuki, 2007; Ribeiro, 2008a; Vigevani, 2006a; 2006b) e pesquisas voltadas para a relação entre a paradiplomacia e os processos de integração regional (Almeida, 2012; Mariano e Barreto, 2004; Mariano e Mariano, 2005; Medeiros, 2006; Prado, 2009; Vigevani e Wanderley, 2005). Uma vertente recente de análise consiste na paradiplomacia financeira, que discute o financiamento externo adquirido pelos estados (Bessa, 2012; Maia, 2012; Maia e Saraiva, 2012). Todos esses autores e seus argumentos serão melhor apresentados no Capítulo 1, no entanto, destacamos antecipadamente que não foram encontrados estudos específicos dedicados à análise do *modus operandi* da área internacional dos governos estaduais ou mesmo voltados para a verificação do impacto da alternância de governos nos rumos da paradiplomacia. Ressalta-se que o número de pesquisas sobre a paradiplomacia dos estados

brasileiros é menor do que o dos municípios e a temática do impacto da alternância de governos e da questão político-partidária aparecem tangenciando os trabalhos.

De forma geral, vimos no modelo de Soldatos (1990) que os fatores que determinam a paradiplomacia são de dois tipos: externo e interno. Os determinantes externos provém das transformações em curso no sistema internacional das últimas décadas (revolução tecnológica nos setores de comunicação e transportes), que impactam a política mundial e provocam adaptações na condução da política externa dos países, especialmente porque outros atores, e não somente os governos centrais dos Estados, passam a atuar internacionalmente. Os determinantes de âmbito externo seriam essencialmente: a interdependência global (globalização) e regional (integração regional). Esses fatores são elencados pela literatura internacional mas também aparecem nos estudos sobre a paradiplomacia brasileira (Almeida, 2012; Barreto, 2005; Bueno, 2010; Mariano e Mariano, 2008; Oliveira e Luvizotto, 2011; Rodrigues, 2004).

Sobre as causas internas, há determinantes domésticos no nível federal (ineficiência das instituições, incertezas constitucionais) e no nível subnacional (segmentação objetiva e perceptiva, nacionalismo, assimetrias entre as unidades federadas, *me-tooism*, crescimento das subunidades). No caso brasileiro, acrescenta-se ainda o momento de redemocratização no final dos anos 1980. Esses determinantes domésticos aparecem em diversas análises da academia brasileira. Em relação aos problemas no nível federal, Karina Mariano (2002) ressalta que, no que concerne a participação dos estados e municípios no Mercosul, "pode-se dizer que o problema central encontra-se na forma como os governos subnacionais relacionam-se com o governo federal no tocante à formulação da política externa brasileira" (p. 100). O processo de formulação da política externa sempre esteve concentrado no Ministério das Relações Exteriores (MRE) e distante dos entes federados. Apesar das novas instituições criadas para solucionar essa deficiência e atender a paradiplomacia, esta não consiste em área prioritária dentro do Ministério e relatam-se problemas como falta de funcionários e de recursos, o que reverbera na falta de conhecimento dos gestores subnacionais ou na demora para analisar projetos de cooperação internacional. O objetivo de aproximação e diálogo com os entes subnacionais também fica comprometido. Manoela Miklos (2010) informa que os escritórios de representação regional do MRE não possuem papel relevante como interlocutores entre as subunidades e o Ministério. As possibilidades

reais de interação com o MRE ainda são muito reduzidas e quando ocorrem limitam-se a informar sobre as opções existentes e as escolhas realizadas (Mariano e Mariano, 2008: 110).

No nível subnacional, destacamos a segmentação objetiva e perceptiva. A segmentação objetiva refere-se às características geográficas, culturais, linguísticas, religiosas, econômicas e políticas existentes em cada unidade subnacional e a segmentação perceptiva envolve as diferentes atitudes, percepções, lealdades, concepções de interesse da elite (política e econômica) e da população local. Ou seja, os entes federados se diferenciam em termos de produto interno bruto, fluxos de comércio externo, grau de industrialização, localização geográfica, índice de desenvolvimento humano, nível de desemprego, grau de escolaridade média da população, eleitorado, grupo político no poder, etc. São essas diferenças existentes que dificultam a consecução de interesses comuns e podem criar conflitos no âmbito da política externa nacional, incentivando as subunidades a atuarem externamente de forma mais autônoma.

A segmentação existente entre as subunidades pode ser intensificada quando ocorrem assimetrias entre elas, ou seja, quando enxergam a política externa nacional como produto de um grupo dominante ou voltada para os interesses de algumas localidades (Soldatos, 1990: 46). A pesquisa de Marcelo Medeiros (2006) sobre os impactos do Mercosul na economia política dos estados[21] permite essa constatação. Existe uma centralidade político-econômica no eixo Sul-Sudeste do país e as demais regiões tornaram-se marginais na matriz de desenvolvimento nacional, permanecendo voltadas para a produção de bens com baixo valor agregado. O processo de integração regional não beneficiou, todavia, essas regiões do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. As políticas públicas de caráter internacional não respondem aos interesses da periferia e "o que se verifica é a hegemonia de uma integração negativa, mormente ancorada na supressão de obstáculos, sobre uma integração positiva, baseada em ações pró-ativas de criação de novos mecanismos institucionais" (p. 64).

Em outro trabalho de Medeiros (2010) também é possível identificar a presença dessa assimetria. O autor destaca a existência de uma hegemonia do estado São Paulo na política externa brasileira ao analisar o caso do Mercosul. Isso ocorre porque as subunidades se articulam internacionalmente com o intuito de atender melhor seus interesses mas essa mobilização depende da localização geográfica, poder econômico e organização do estado em que estão imersos. O estado de São Paulo possui um grande peso econômico interno e uma

[21] Pernambuco, Bahia, São Paulo e Rio Grande do Sul.

relação comercial intensa com o Mercosul mas não consolida institucionalmente instrumentos orientados para a prática da paradiplomacia regional, ao contrário do que tem feito por exemplo a cidade de São Paulo, que atua ativamente dentro do bloco por meio de sua Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas[22]. Karina Mariano (2002) também afirma que a administração estadual não desenvolveu atividades significativas em relação ao Mercosul e que os atores que mais participam são as empresas privadas. Apesar da importância do Mercosul para as exportações paulistas, o poder executivo estadual parece focar seus esforços em uma atuação junto às autoridades de Brasília, ou seja, através de ações conjuntas com as instituições federais existentes: "o estado de São Paulo consegue influenciar em grande medida a estrutura institucional que gera o *output* da política externa nacional", tornando a paradiplomacia regional dispensável já que seus objetivos são atendidos por meio da diplomacia nacional (Medeiros, 2010: 175).

O fatores econômico e geográfico são elementos importantes dentro da segmentação objetiva. A maior parte dos estudos destacam a promoção econômica e o desenvolvimento local como objetivos primordiais para os entes atuarem internacionalmente (Blatter *et al*., 2010; Keating, 1999; 2004; Lecours, 2008). Buscam-se investimentos, mercados para seus produtos e tecnologia. "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" (Vigevani, 2006: 129). Em pesquisa realizada por Ironildes Bueno (2010), cerca de 83% dos estados brasileiros indicaram o fator econômico (comércio exterior e investimento externo) como motivação principal para a atividade paradiplomática. A atuação internacional também depende do nível de desenvolvimento econômico das subunidades para sustentarem estratégias independentes de representação e promoção comercial direta (Mariano e Barreto, 2005).

Em relação ao fator geográfico, é interessante notar que na pesquisa de Carlos Milani e Maria Clotilde Ribeiro (2011) das 72 cidades selecionadas[23] para analisar a paradiplomacia municipal cerca de 72% estavam localizadas nos centros mais desenvolvidos (Sul, Sudeste e Centro-Oeste). Matsumoto (2011) também verificou que o fato do município pertencer à faixa de fronteira aumenta em 320% a probabilidade de presença internacional. Outro dado

[22] Ressalta-se que o estado de São Paulo possui a Assessoria Especial do Governador para Assuntos Internacionais.

[23] Os autores utilizaram critérios de seleção que poderiam favorecer os municípios a fazerem relações internacionais, como ser capital de estado, população superior a 500.000 habitantes, atrativo turístico, etc.

interessante apresentado na pesquisa deste autor é a constatação de que a probabilidade de existir um órgão específico para assuntos internacionais é 290% maior nos municípios governados pelo Partido dos Trabalhadores (PT). O fator político tem se mostrado relevante em diversas análises, mas há divergências que serão aprofundadas no Capítulo 1. A variável econômica por si só não gera a paradiplomacia. Esta variável, juntamente com o componente político e o isolamento geográfico, é que fazem com que o fenômeno ocorra (Rodrigues, 2004: 170).

José Nelson Bessa Maia (2004), que foi Secretário de Assuntos Internacionais do Governo do Estado do Ceará (1995-2006), afirma que o sucesso de qualquer iniciativa paradiplomática depende da estratégica do poder público local, do apoio do governo federal, da disposição dos organismos internacionais e do envolvimento da sociedade civil e do empresariado (p. 3). A visão que o poder público local possui das relações internacionais pode ocasionar ainda o problema da continuidade e descontinuidade na paradiplomacia. "É muito comum que se mudem os nomes, as posições, as funções, ou até mesmo que os órgãos sejam extintos em função desse ou daquele governo ou partido que não dê importância à área internacional" (Brigagão, 2005: 25). Outros autores também mostraram em suas pesquisas como as oscilações político-partidárias ou mesmo o personalismo resultaram em rumos diferentes para a paradiplomacia (Branco, 2007; Godoy, 2011; Lessa, 2007; Nunes; 2005).

Existem ainda motivações políticas para atuar no cenário internacional, como dar visibilidade à subunidade, especialmente em caso de movimentos nacionalistas com aspirações separatistas, e também ganhar prestígio internamente. Fabiana Pinto (2011) expõe em sua tese doutoral como a Rede de Mercocidades pode ser utilizada com a finalidade de ganho de capital político, ou seja, para projetar governantes e elevar sua dimensão de liderança local para liderança regional, podendo com isso angariar futuramente cargos de expressão nacional.

Especificamente sobre a atuação internacional dos estados, que é o foco da nossa pesquisa, consideramos as teses de Ironildes Bueno (2010) e Francisco Gomes Filho (2011) as mais completas em relação ao levantamento das características da paradiplomacia estadual brasileira. Bueno analisa as tendências da paradiplomacia dos estados brasileiros e norte-americanos, no período de 2007-2008, a partir da aplicação de um survey enviado às

autoridades e técnicos dos estados[24]. A partir do questionário o autor conseguiu mapear: o destino das missões internacionais dos governadores; as missões internacionais recebidas no período; as motivações da atuação internacional; os estados que possuíam área específica de relações internacionais em sua estrutura e a função desses órgãos; as autoridades envolvidas nas atividades internacionais; o propósito das parcerias internacionais firmadas; a relação entre o partido político que governa e a existência de uma estrutura de relações internacionais; o problema da descontinuidade das ações e a interação existente com o governo federal.

O autor dedica uma seção muito suscinta para discutir a questão partidária e o problema da descontinuidade que pode existir com a alternância de governos. Conclui apenas que: (a) das maiores legendas partidárias analisadas – PMDB, PT e PSDB – o PSDB é o partido com maior tendência a institucionalizar os assuntos internacionais na estrutura organizacional dos estados (p. 258); (b) não há garantias de estabilidade para os órgãos específicos criados para lidar com as atividades paradiplomáticas porque, mesmo que tenham um elevado nível de profissionalismo e eficiência, eles podem ser extintos após uma mudança de governo ou mesmo dentro da mesma gestão (p. 261).

Em relação à pesquisa do professor Gomes Filho (2011), o intuito foi compreender as razões e a maneira que os governos estaduais fronteiriços da Amazônia brasileira desenvolvem sua paradiplomacia. São analisadas quatro gestões estaduais (1995-2009) dos 6 estados amazônicos da fronteira[25]. Trata-se de um trabalho minucioso, pautado em documentos e entrevistas com os governadores e gestores da área, em que apresenta o trajeto da paradiplomacia nesses estados, suas atividades, motivações, organização e funcionamento. Em cada estado foi analisado também a questão do impacto da alternância de governos e o problema da descontinuidade, além do fator partidário. Consistiu no único trabalho encontrado com uma dedicação maior a essa temática e será, portanto, um referencial importante para nosso estudo.

As duas teses contribuem sobremaneira para a compreensão da atuação internacional dos estados brasileiros, principalmente porque buscam analisar um grande número de estados e fazem um levantamento bem diversificado acerca das particularidades da paradiplomacia estadual. No entanto, a paradiplomacia estadual ainda carece de estudos, em especial a questão de como o fator político-partidário pode interferir nessas ações.

[24] O autor ressalta que 23 estados e o Distrito Federal responderam o questionário. Não responderam: Paraíba, Roraima e Tocantins.
[25] Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima.

Há um entendimento da literatura de que os partidos políticos estão se interessando por assuntos internacionais no âmbito nacional (Holzhacker, 2006; Oliveira e Onuki, 2006; 2010). O que buscamos verificar é se há diferenciações na paradiplomacia (estrutura e acordos firmados) de acordo com o partido político no poder. A questão partidária é importante porque sendo os governadores e os prefeitos atores políticos fundamentais dentro do ambiente paradiplomático, cabe considerar o fator político-ideológico na percepção desses atores acerca do fenômeno e, por conseguinte, nas suas decisões políticas.

A presente pesquisa se insere, portanto, dentro dos esforços investigativos que buscam identificar as características da paradiplomacia estadual brasileira, tendo como objetivo geral compreender o ambiente paradiplomático dos estados, sua organização e funcionamento, e verificar de que forma a alternância de governos interfere na sua estrutura burocrática e nas atividades paradiplomáticas.

Os objetivos específicos do trabalho são: (a) levantar as características gerais do ambiente paradiplomático dos estados brasileiros; (b) verificar a evolução das estruturas paradiplomáticas estaduais, considerando os determinantes domésticos (econômico, geográfico e político), e as modificações que ocorrem nas estruturas quando há mudança de governo; (c) verificar a evolução das ações de cooperação internacional, considerando os mesmos determinantes domésticos, e as alterações que ocorrem quando há mudança de governo.

Procedimentos metodológicos

Sendo a paradiplomacia determinada internamente pela segmentação objetiva e perceptiva, principalmente, como verificado na literatura, pelas características econômicas, políticas e geográficas dos territórios, a análise do seu *modus operandi* nos estados ocorrerá considerando esses fatores de impacto. Nos capítulos de discussão empírica buscamos verificar a relação que se estabelece entre os determinantes econômico (índice de desenvolvimento humano), geográfico (localização geográfica por região e faixa de fronteira) e político (partido no governo) com o ambiente paradiplomático dos estados brasileiros, estrutura burocrática e ações formais de cooperação. Além disso, busca-se explicar como a alternância de governos impacta na paradiplomacia, ou seja, se ocorrem mudanças nas estruturas burocráticas e nas ações internacionais. Certamente que ao tratar de governos e de

alternância torna-se necessário abarcar o partido político, por isso que em certos momentos da tese esses assuntos serão abordados de forma dialogada.

A pesquisa analisou os 26 estados brasileiros e o Distrito Federal no período de 1999-2014. O marco temporal foi estabelecido com o intuito de abarcar os quatro últimos mandatos para que a alternância de governos e de partidos políticos pudesse ser verificada satisfatoriamente e também em função da necessidade de lidar com um período relativamente recente, já que a paradiplomacia no Brasil dinamiza-se a partir da década de 1990.

A abordagem comparada foi o método utilizado ao longo dos capítulos para compreender as trajetórias e características do ambiente paradiplomático dos estados e para contrastar as estruturas e ações internacionais. De acordo com Schmitter (1993), a comparação envolve o esforço analítico de explorar semelhanças e diferenças entre unidades políticas, auxiliando no desenvolvimento de teorias, teste de hipóteses, inferências causais e produção de generalizações confiáveis. As variáveis domésticas citadas acima foram escolhidas a partir da literatura para entender as variações existentes na paradiplomacia estadual brasileira, ou seja, para compreender as diferenças e/ou semelhanças no seu desempenho, organização e funcionamento. O intuito é também tentar descobrir regularidades e padrões comuns ao longo desse processo de análise comparada.

O critério utilizado para agrupar os estados por nível de desenvolvimento foi o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)[26] do Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil. Os dados utilizados referem-se ao ano de 2010 e a ordem de classificação por estado aparece na tabela abaixo. Em relação à localização geográfica, os critérios utilizados foram a região a qual o estado pertence e se está localizado na faixa de fronteira.

Tabela 1 – Índice de Desenvolvimento Humano dos Estados do Brasil

Posição	UF	IDHM	IDHM Renda	IDHM Longevidade	IDHM Educação
1 º	Distrito Federal	0.824	0.863	0.873	0.742
2 º	São Paulo	0.783	0.789	0.845	0.719
3 º	Santa Catarina	0.774	0.773	0.860	0.697
4 º	Rio de Janeiro	0.761	0.782	0.835	0.675
5 º	Paraná	0.749	0.757	0.830	0.668
6 º	Rio Grande do Sul	0.746	0.769	0.840	0.642
7 º	Espírito Santo	0.740	0.743	0.835	0.653

[26] O IDHM considera as mesmas três dimensões do IDH Global - renda per capita, longevidade, educação – adequando-o ao contexto brasileiro e aos indicadores nacionais. O IDHM considera, por exemplo, as especificidades de cada espaço metropolitano.

8 º	Goiás	0.735	0.742	0.827	0.646
9 º	Minas Gerais	0.731	0.730	0.838	0.638
10 º	Mato Grosso do Sul	0.729	0.740	0.833	0.629
11 º	Mato Grosso	0.725	0.732	0.821	0.635
12 º	Amapá	0.708	0.694	0.813	0.629
13 º	Roraima	0.707	0.695	0.809	0.628
14 º	Tocantins	0.699	0.690	0.793	0.624
15 º	Rondônia	0.690	0.712	0.800	0.577
16 º	Rio Grande do Norte	0.684	0.678	0.792	0.597
17 º	Ceará	0.682	0.651	0.793	0.615
18 º	Amazonas	0.674	0.677	0.805	0.561
19 º	Pernambuco	0.673	0.673	0.789	0.574
20 º	Sergipe	0.665	0.672	0.781	0.560
21 º	Acre	0.663	0.671	0.777	0.559
22 º	Bahia	0.660	0.663	0.783	0.555
23 º	Paraíba	0.658	0.656	0.783	0.555
24 º	Piauí	0.646	0.635	0.777	0.547
24 º	Pará	0.646	0.646	0.789	0.528
26 º	Maranhão	0.639	0.612	0.757	0.562
27 º	Alagoas	0.631	0.641	0.755	0.520

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano (2010) - http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/ranking

De acordo com os parâmetros estabelecidos pela Organização das Nações Unidas[27], o Distrito Federal é o único com IDH considerado muito alto. Os estados na 2ª posição (São Paulo) até a 13ª posição (Roraima) apresentam índices considerados altos e os estados restantes apresentam índice de desenvolvimento de nível médio. Não há nenhum estado com IDH considerado baixo ou muito baixo.

Em nosso estudo, procuramos formar grupos de estados com índices mais próximos, ou seja, com menor distância entre seus IDHM, e por isso os estados do Amapá e de Roraima foram agrupados com os estados com nível médio de desenvolvimento e não com aqueles com índices considerados altos, conforme estipulado pela ONU. Os grupos formados foram os que seguem:

- Grupo 1: Distrito Federal, São Paulo, Santa Catarina e Rio de Janeiro;
- Grupo 2: Paraná, Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e Mato Grosso;
- Grupo 3: Amapá, Roraima, Tocantins, Rondônia, Rio Grande do Norte, Ceará, Amazonas e Pernambuco;

[27] A ONU estabelece os seguintes parâmetros de classificação para o IDH: de 0,800 a 1,000 é considerado Muito Alto; 0,700 a 0,799 Alto; de 0,600 a 0,699 Médio; 0,500 a 0,599 Baixo; 0,400 a 0,499 Muito Baixo.

- Grupo 4: Sergipe, Acre, Bahia, Paraíba, Piauí, Pará, Maranhão e Alagoas.

Para a realização da presente tese: (1) foram utilizadas as pesquisas e trabalhos produzidos na área, especialmente aqueles cujos resultados dialogam diretamente com o objeto do nosso estudo; (2) elaboramos um questionário eletrônico por meio do programa SurveyMonkey – software de questionários *online* – o qual foi encaminhado por email para os funcionários públicos de todos os estados brasileiros; (3) levantamos e analisamos toda a legislação e as normas que tratam da estrutura administrativa dos estados para verificar as transformações na estrutura paradiplomática e em suas competências; (4) analisamos os planos de governo de todos os governadores eleitos em 2010[28] para verificar a existência de propostas referentes à temática internacional; (5) analisamos os atos internacionais referentes aos projetos estaduais de financiamento externo e aos projetos de cooperação técnica internacional que envolvem a participação dos governos estaduais.

Todas as pesquisas que abordam a paradiplomacia estadual serão utilizadas como referencial para a análise dos resultados encontrados neste estudo, entretanto, as teses de Ironildes Bueno (2010) e Francisco Gomes Filho (2011) são destacadas porque trabalharam com um conjunto significativo de estados brasileiros, e não apenas com casos específicos, além de também terem como objetivo a compreensão das características e formas de atuação internacional dos estados. A tese de Bueno investigou 23 estados e o Distrito Federal no período de 2007-2008 e Gomes Filho analisa os estados fronteiriços da Amazônia em quatro gestões estaduais (1995-2009). A nossa pesquisa conseguiu analisar todos os estados e um período mais abrangente (1999-2014). Também serão utilizados os estudos que tratam da paradiplomacia financeira já que esta tese analisa os projetos decorrentes de empréstimos com instituições financeiras internacionais.

A respeito do questionário que desenvolvemos, ele foi utilizado na análise de todos os objetivos específicos elencados acima mas esteve voltado principalmente para a identificação das características do ambiente paradiplomático dos estados brasileiros, organização, funcionamento e principais atores, portanto, seus resultados aparecem com maior ênfase no Capítulo 2. O público-alvo foram os funcionários públicos que trabalham ou trabalhararam

[28] Os programas de governo dos governadores anteriores foram solicitados aos Tribunais Regionais Eleitorais e ao Tribunal Superior Eleitoral, no entanto, não obtivemos sucesso em nenhum deles. Os principais problemas relatados foram a inexistência de tais documentos ou a dificuldade de localização dos mesmos nos arquivos. Isso ocorre porque a apresentação da proposta de governo passou a ser obrigatória somente nas eleições de 2010 conforme determinação da Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009.

com assuntos internacionais nos governos estaduais. Obtivemos quase 300 respostas de funcionários públicos de todos os estados brasileiros, no entanto, consideramos apenas 199 questionários de acordo com os critérios de seleção estabelecidos. Buscou-se manter os questionários apenas daqueles indivíduos que demonstraram trabalhar na área internacional ou possuir experiência e conhecimento sobre a atividade internacional do estado. Os critérios utilizados para definir a exclusão ou não das respostas foram controlados por meio das perguntas abertas sobre o perfil do respondente (como formação, função, cargo e ocupação no governo) e da pergunta fechada que aponta se o respondente participa ou participou de negociações com entidades estrangeiras[29].

O número de respondentes por unidade da federação consta na Tabela 2 apresentada abaixo.

Tabela 2 – Número de respondentes por estado

Unidade da Federação	Respondentes
Rio Grande do Sul	18
São Paulo	18
Amazonas	12
Ceará	12
Minas Gerais	12
Santa Catarina	12
Acre	10
Tocantins	10
Bahia	9
Distrito Federal	9
Pernambuco	8
Espírito Santo	7
Mato Grosso	7
Goiás	6
Sergipe	6
Alagoas	5
Paraná	5

[29] Uma das perguntas do questionário buscou averiguar se o respondente esteve envolvido em negociações do governo estadual com entidades estrangeiras (Pergunta n° 09).

Rio de Janeiro	5
Amapá	4
Mato Grosso do Sul	4
Paraíba	4
Maranhão	3
Pará	3
Piauí	3
Rondônia	3
Rio Grande do Norte	2
Roraima	2
Total	199

Fonte: Elaboração própria. Dados do questionário que desenvolvemos e aplicamos junto aos funcionários dos governos estaduais brasileiros.

Dos 199 respondentes, 45 trabalham ou trabalharam em órgãos específicos de relações internacionais (Secretaria ou Assessoria de assuntos internacionais), 90 lidam com assuntos internacionais em outros órgãos do governo e 64 não atuam diretamente com esses assuntos mas não foram excluídos da pesquisa porque demonstraram conhecimento sobre os procedimentos e funcionamento da paradiplomacia e da gestão pública estadual (tratam-se de gerentes ou diretores de secretarias, técnicos ou assessores que estiveram envolvidos em atividades com entidades estrangeiras, pesquisadores, etc.). Ressaltamos ainda que cerca de 12,5% dos respondentes são ex-funcionários, portanto, a maior parte dos questionários (87,5%) foi respondido por funcionários atualmente ativos, e 73,8% dos 199 questionados atuam ou atuaram no período entre 2001 e 2014, ou seja, a maior parte das respostas foi dada por funcionários que trabalham ou trabalharam em algum momento nos últimos 13 anos das gestões estaduais.

Sobre os atos internacionais firmados, foram buscados no Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento e Senado Federal todos os projetos vinculados a fontes de financiamento externo e os projetos de cooperação técnica internacional foram obtidos por meio de solicitação ao Ministério das Relações Exteriores (Agência Brasileira de Cooperação – ABC).

Este estudo analisa, especificamente, os projetos decorrentes dos contatos formais com entidades estrangeiras que envolvem a participação do Governo Federal, portanto, os projetos vinculados a empréstimos externos e os projetos de cooperação técnica internacional. O intuito foi analisar as atividades paradiplomáticas que resultem em impactos concretos para os estados e necessitem cumprir procedimentos junto à administração pública federal. Isso porque as demais ações internacionais dos estados, como cooperação entre subunidades, doação, bolsas de estudos, protocolos de intenções, memorando de entendimento não criam necessariamente obrigações entre as partes, podendo em alguns casos serem caracterizadas como atos informais ou de caráter político. Além disso, por não tramitarem nas instâncias do governo federal, tais atos tornam-se de difícil apuração, já que muitos estados fazem suas relações internacionais por meio de diversos órgãos/secretarias e não possuem uma sistemática de organização e armazenamento desses documentos, especialmente os mais antigos.

Os atos internacionais firmados precisariam ainda ter uma tramitação ou duração mais longa no tempo, perpassando os governos, para que pudéssemos analisar sua continuidade ou descontinuidade quando ocorre a alternância. Em relação aos projetos com empréstimo externo, foi analisado o processo de negociação e tramitação até a finalização/conclusão do contrato e nos projetos de cooperação técnica internacional verificamos a duração do projeto, seu início e finalização. Foram identificados e analisados 339 acordos financeiros e 281 projetos de cooperação técnica entre 1999 e 2014.

CAPÍTULO 1: OS ESTUDOS SOBRE PARADIPLOMACIA NO BRASIL

Neste capítulo faremos uma revisão da literatura acerca dos enfoques dos estudos sobre paradiplomacia no Brasil. Busca-se apresentar os embasamentos teóricos e os conceitos utilizados nas pesquisas nacionais assim como os assuntos que se destacam e os resultados encontrados quanto às características do fenômeno no país. Ao destinar um capítulo da tese para a análise da literatura objetiva-se primeiramente mapear as discussões acerca da realidade paradiplomática brasileira para compreender suas causas, finalidades e, principalmente, funcionamento, já que esta tese se insere no esforço investigativo de compreender o *modus operandi* do fenômeno no Brasil a partir da análise do impacto da alternância de governos no ambiente paradiplomático e nas ações internacionais estaduais. Apresentar a literatura possibilita compreender a relevância da questão levantada por este estudo e o entendimento vigente sobre a maneira que a mudança de governos pode afetar a paradiplomacia, particularmente no que se refere ao impacto do fator político-partidário.

O capítulo foi estruturado em duas partes. A primeira parte tem o propósito de expor a evolução das análises e identificar o aporte teórico-conceitual utilizado pelos pesquisadores brasileiros para explicar a paradiplomacia no país. A segunda parte é dividida por temas e procura demonstrar quais são os principais enfoques dos estudos bem como suas reflexões sobre o fenômeno.

1.1 O aporte teórico-conceitual utilizado

Os estudos sobre paradiplomacia no Brasil iniciam-se em meados da década de 1990 em resposta às primeiras manifestações de paradiplomacia dos governos subnacionais brasileiros no final do regime militar. As análises surgem de representantes da área internacional dos estados e municípios, do Ministério das Relações Exteriores e de acadêmicos das instituições de ensino superior. Como vimos, os estados do Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul foram pioneiros ao criarem órgãos específicos para a área internacional em suas burocracias, respectivamente em 1983 e 1987, e as discussões levantadas pelos seus representantes foram importantes para o início das investigações sobre o fenômeno.

No governo do Rio de Janeiro, foi o professor Clóvis Brigagão que assumiu a função de assessoramento em relações exteriores[30] e chefiou o setor no período de 1983 a 1984. Brigagão e o governador Leonel Brizola se aproximaram na década de 1970, durante o período de exílio em Lisboa e no processo de reorganização e entrada do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)[31] na Internacional Socialista (IS). A partir desse momento, o partido adquire um forte viés internacionalista, buscando estabelecer relações com os movimentos democráticos ao redor do mundo, mas especialmente com os latino-americanos. No retorno ao Brasil, Brizola foi eleito governador do Rio de Janeiro, em 1982, pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT)[32], que consistia no "único partido brasileiro com agenda e atuação internacional" e com uma Secretaria Executiva de Relações Internacionais dirigida por Clóvis Brigagão (Rodrigues, 2004: 110-113).

Com essa trajetória no partido, Brigagão se dispôs a assumir a assessoria internacional do estado[33] logo no início do governo Brizola. A sua experiência política bem como sua atuação como professor incrementaram seus escritos, que estiveram direcionados para a área de relações internacionais e política externa, analisando inicialmente assuntos como militarismo, integração, segurança internacional e posteriormente produzindo trabalhos sobre o contexto da globalização e as transformações na política internacional contemporânea, incluindo a atuação internacional dos governos subnacionais[34]. Destacamos em sua produção o livro "Relações Internacionais Federativas no Brasil: Estados e Municípios" (Brigagão, 2005), cujo ineditismo consistiu em apresentar um primeiro diretório com dados e informações da área internacional dos estados e municípios brasileiros.

Outros dois representantes de governos subnacionais que também contribuem para o início das reflexões são Ricardo Seitenfus e Jorge Mattoso. O professor Ricardo Seitenfus foi

[30] O Decreto Estadual nº 10.627, de 13 de novembro de 1987, faz referência à Subsecretaria Adjunta de Relações Exteriores, a qual foi extinta e passou a denominar-se Chefia de Relações Exteriores. Antes disso havia a função de assessor de relações exteriores.

[31] Partido ao qual Leonel Brizola era filiado antes da extinção do mesmo a partir do regime militar.

[32] Brizola perdeu a disputa judicial com Ivete Vargas sobre o direito à legenda do PTB em 1980 e, por isso, ajudou a fundar no mesmo ano o Partido Democrático Trabalhista (Rodrigues, 2004: 111).

[33] Gilberto Rodrigues relata em sua pesquisa que a assessoria de relações internacionais do governo do Rio de Janeiro funcionou em conjunto com a Secretaria Executiva do PDT. Brigagão acumulou os dois cargos e "os contatos internacionais realizados durante o governo seguiam sendo feitos via PDT" ou a "agenda internacional do PDT se desdobrava numa ação do governo estadual, via assessoria internacional" (Rodrigues, 2004: 114).

[34] Ver: BRIGAGÃO, Clóvis; RODRIGUES, Gilberto. (1998), *Globalização a olho nu: o mundo conectado*. São Paulo: Moderna; BRIGAGÃO, Clóvis; RODRIGUES, Gilberto. (1999), A nova política externa federativa. *Estado de Minas*, Belo Horizonte, 31 jan. 1999; BRIGAGÃO, Clóvis (org.). (2001), *Estratégias de negociações internacionais: uma visão brasileira*. Rio de Janeiro: Aeroplano; BRIGAGÃO, Clóvis e PROENÇA Jr., Domício (orgs.). (2002), *Brasil e o Mundo: novas visões*. Rio de Janeiro: Francisco Alves.

o primeiro Secretário de Assuntos Internacionais do Governo do Rio Grande do Sul (1987-1988) e em suas análises buscava mostrar que o governo do estado possuía interesses públicos próprios em matéria de relações internacionais, especialmente no que concerne o processo de integração sul-americano conduzido pelo governo federal no final de década de 1980[35]. A integração regional é temática sensível para os estados de fronteira porque causa um impacto direto sobre seus territórios. Nesse sentido, o Rio Grande do Sul sempre procurou atuar de forma ativa em assuntos de política externa[36] e manteve um setor específico para tratar dessas questões a partir da abertura democrática. A produção de Seitenfus foi importante para publicizar sua experiência e para ajudar na compreensão da atividade paradiplomática brasileira.

Em relação ao professor Jorge Mattoso, que atuou como Secretário de Relações Internacionais na Prefeitura de São Paulo (2001-2003), seus textos e entrevistas evidenciam a questão da segmentação objetiva e perceptiva relatada anteriormente, a tomada de consciência dos governos subnacionais acerca do uso das relações internacionais como instrumento de concretização de políticas, tendo em vista a dificuldade de ver seus interesses atingidos por meio do governo federal. Mattoso aponta que o processo de globalização e abertura econômica foi conduzido de forma subordinada pelo governo e as cidades não se beneficiaram plenamente do processo. As metrópoles teriam, portanto, um novo desafio: desenvolver políticas de relações exteriores e de desenvolvimento da própria cidade (Suplicy e Mattoso, 2001). Suas reflexões contribuem, assim, para a compreensão dos objetivos, dificuldades e motivações que envolvem a atuação internacional de cidades[37].

---

[35] Ver: SEITENFUS, Ricardo. (1994), O Rio Grande do Sul e a integração latino-americana. *Folha de São Paulo*, 04 maio 1994; SEITENFUS, Ricardo. (1994), *Para uma nova política externa brasileira*. Porto Alegre: Livraria do Advogado.

[36] Relata-se o interesse e participação do estado em assuntos de política externa já na década de 1960, quando o então governador Leonel Brizola encaminhou mensagem ao presidente Juscelino Kubitscheck criticando a intenção do Brasil de participar da Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC) sem consultar o estado do Rio Grande do Sul sobre tal assunto que poderia trazer efeitos danosos para a região (Seitenfus, 1994b).

[37] Ver: SUPLICY, Marta; MATTOSO, Jorge. (2001), São Paulo aberta para o mundo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 11 mar. 2001. Disponível em < http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1103200108.htm>. Acesso em 01 dez 2014; MATTOSO, Jorge. (2002), Relações internacionais e poder local: o caso de São Paulo. *Política Externa*, São Paulo, v. 10, n. 3; MATTOSO, Jorge. (2002), Não tem mágica o remédio é crescer. *Revista dos Bancários*, edição nº 82, setembro 2002. Disponível em <http://www1.spbancarios.com.br/rdbmateria.asp?c=272>. Acesso em 01 dez 2014; MATTOSO, Jorge. (2002), Entrevista com o Secretário Municipal de Relações Internacionais. *Prefeitura de São Paulo*, São Paulo, 16 jan 2002. Disponível em <http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/urbis/2002/noticia_urbis_16012002_01.asp>. Acesso em 01 dez 2014.

Sobre os representantes do Ministério das Relações Exteriores é preciso destacar, primeiramente, que o governo federal possui um papel diferenciado na análise porque seus atos interferem diretamente na dinâmica paradiplomática, seja por meio das suas decisões políticas e institucionais ou por meio da formulação de interpretações próprias acerca do fenômeno. Como visto anteriormente, em 1995 o Ministério das Relações Exteriores constrói a ideia de "diplomacia federativa" para referir-se à atividade internacional dos estados e municípios e com o intuito de passar a mensagem aos entes de que a diplomacia realizada pelo governo estava aberta ao diálogo e buscaria se aproximar, acompanhar e inserir os interesses internacionais das unidades federadas em suas ações[38]. Além de lançar um novo conceito, a instituição também passa por mudanças e cria, em 1997, um novo aparato burocrático, a Assessoria de Relações Federativas (ARF) e os Escritórios de Representação Regional, como resposta concreta à realidade paradiplomática brasileira. Essa movimentação do MRE foi resultado, antes de tudo, de um processo mais amplo de adaptação às transformações em curso no sistema político nacional. O Itamaraty se adequa à conjuntura de abertura econômica e democratização interna. Cita-se, por exemplo, o momento de abertura e acesso público ao arquivo histórico da instituição em 1992, o que consistiu em importante avanço "tanto no sentido de abertura da política externa brasileira à avaliação contínua da sociedade quanto na adequação aos dispositivos constitucionais de 1988" (Lopes, 2011: 68).

Tratou-se do momento de democratização também da política externa nacional, em que se discutia as relações do MRE com o Congresso, os entes federativos e as organizações sociais. Em 1993, durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso à frente do Ministério, realizou-se um ciclo de seminários, com a participação de diversos setores da sociedade, intitulado "Reflexões sobre a Política Externa Brasileira". O evento se diferencia porque fala em diplomacia pública, debate a transparência da instituição e a participação da opinião pública em temas de política internacional. Considera em suas reflexões o "monopólio declinante do Estado em política externa" e o despertar do interesse de outros atores por assuntos internacionais, como da sociedade civil e das unidades da federação (MRE, 1993: 39).

[38] O professor Gilberto Rodrigues (2004) define a diplomacia federativa como "a diplomacia federal exercida em conjunto com as ações internacionais realizadas por governos subnacionais e atores não-governamentais, direcionada e integrada às normas constitucionais e aos interesses nacionais definidos pelo governo federal" (p. 40).

Destacamos ainda a realização da I e II Conferência sobre Federalismo Cooperativo, respectivamente em 2000 e 2002, que contaram novamente com ampla participação de representantes da sociedade civil e buscaram discutir vários aspectos do federalismo brasileiro, inclusive a questão da atuação internacional de estados e municípios. No discurso de abertura da I Conferência, o Presidente Fernando Henrique ressalta que o mundo assiste à convivência de muitos atores: o Estado-Nação, as províncias, os municípios, as organizações não-governamentais, as confederações; que a todo instante vêem-se reuniões de prefeitos das grandes cidades do mundo e reuniões de estados e que o Brasil tem feito um esforço muito grande para criar uma mentalidade federalista no plano internacional, "uma mentalidade federalista que se abre de forma muito específica às circunstâncias da variabilidade de atores" (Presidência da República, 2000: 337).

Essa tendência de diálogo federativo em temas de política externa continua no governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, mas com outro enfoque e outra estrutura burocrática[39], podendo ser vista como uma nova política governamental. A recém-criada Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (SAF) tinha como atribuição estimular e apoiar atividades de cooperação internacional dos entes federados, e não somente coordená-los e orientá-los. Isso porque tais ações são entendidas como estratégias de desenvolvimento nacional e não apenas como um desdobramento da estratégia de inserção internacional do país (Miklos, 2010: 85). Nesse sentido, aparecem os novos termos "cooperação internacional federativa" e "cooperação internacional descentralizada"[40], ambos retratando a mesma ideia de articulação federativa mas voltados para a temática específica da cooperação[41].

Encontramos sinalizações, portanto, da tomada de consciência do governo federal por meio da diplomacia federativa e da cooperação internacional federativa, que se apresentam como políticas de Estado específicas e passam a compor as diretrizes da política externa nacional. Trata-se, dessa maneira, de uma percepção própria do poder executivo brasileiro, que resulta em novas referências conceituais e busca determinar a maneira que as ações

[39] Relatamos anteriormente que, no governo Lula, a ARF foi transformada em Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA) e também foi criada, no âmbito da Presidência da República, uma subchefia específica para acompanhar essas atividades – Subchefia de Assuntos Federativos (SAF).

[40] O termo "cooperação internacional federativa" é pensado e difundido no âmbito da Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República (SAF) enquanto o termo "cooperação internacional descentralizada" aparece nos protocolos de cooperação firmados pelo Brasil com a França (2006) e Itália (2007).

[41] No governo Lula, a agenda da cooperação internacional, especialmente da cooperação Sul-Sul, aparece em destaque como instrumento da política externa brasileira.

internacionais dos estados e municípios devem ocorrer, com base nas competências estabelecidas na Constituição Federal e no entendimento vigente acerca da especificidade da política externa[42]. As manifestações do governo exteriorizam o ponto de vista da instituição e ajudam a esclarecer o tipo de relação que se estabelece entre os níveis de governo bem como o lugar dessas ações paradiplomáticas no âmbito das relações internacionais do país. Nesse processo, para além dos discursos dos Presidentes e Ministros de Relações Exteriores, destacamos: as reflexões dos dois primeiros chefes da ARF, os Embaixadores Cesário Melantonio Neto e Hélio Vitor Ramos Filho, que buscaram discutir a relação do Itamaraty e dos novos órgãos da sua estrutura com os governos subnacionais[43]; as análises do então Subchefe de Assuntos Federativos, Vicente Trevas, sobre a cooperação internacional federativa[44]; e as teses de Antenor Américo Mourão Bogéa Filho (2001) e José Vicente da Silva Lessa (2007) desenvolvidas dentro do Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, as quais foram pioneiras ao analisarem, respectivamente, o fenômeno da diplomacia federativa e os aspectos legais da paradiplomacia.

É importante destacar que os autores e estudos elencados até aqui, bem como as demais produções acadêmicas que surgem sobre o fenômeno, utilizam, em grande medida, o arcabouço teórico produzido pela literatura internacional, especialmente as discussões que tratam do impacto da globalização. Como visto anteriormente, a atividade internacional de governos subnacionais resultou em um primeiro esforço teórico-explicativo de um grupo de estudiosos do federalismo e em tentativas de desenvolver um conceito definidor para esses acontecimentos. Esses pesquisadores pautaram-se em um *framework* de análise do campo das relações internacionais o qual explicava as transformações em curso no sistema internacional a partir do processo globalizador das últimas décadas, do avanço nos processos de integração regional, especialmente europeu, e da nova dinâmica de interdependência e diversificação de

[42] Maria Regina Soares de Lima (2000) discute esse argumento teórico das relações internacionais acerca da primazia da política externa sobre a política doméstica em função da sua especificidade. O entendimento é de que a política externa se diferencia das demais políticas públicas porque gera responsabilidades perante a comunidade internacional e efeitos para a segurança e sobrevivência do Estado. Nesse sentido, o governo federal se preocupa com os atores internos que buscam atuar internacionalmente, cuidando para que suas ações estejam em conformidade com as diretrizes da política externa nacional e não causem constrangimentos para o país.

[43] Ver: MELANTONIO NETO, Cesário. (2001), "How to envolve the states in foreign policy". *Federations Magazine*, vol. 1 n. 5; RAMOS FILHO, Hélio Vitor. (2002), O Itamaraty e as Relações Federativas. In: *II Conferência sobre Federalismo Cooperativo*. Rio de Janeiro, 06 maio 2002.

[44] TREVAS, Vicente. (2006), Os governos locais e regionais nas relações internacionais. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; CINTRA, Rodrigo (orgs.). *Cadernos CEDEC: A ação internacional das cidades no contexto da globalização*. São Paulo: CEDEC, abril.

atores na política mundial, que favorecia o contexto mais intenso de participação de governos subnacionais.

Os estudos sobre paradiplomacia no Brasil também fizeram uso desses aportes teóricos das relações internacionais para conduzir suas análises, utilizando as abordagens de autores como David Held, Robert Keohane, Joseph Nye, James Rosenau, Stephen Krasner, Robert Putnam, Ernest Haas, bem como os modelos explicativos e os conceitos desenvolvidos pela literatura internacional específica que surgiu em seguida, como de Ivo Duchacek, Panayotis Soldatos, John Kincaid, Brian Hocking, Francisco Aldecoa, Noé Cornago Prieto. De fato, verifica-se que há um certo consenso em considerar fatores como a globalização, a interdependência e a integração regional como determinantes externos da paradiplomacia, inclusive nas pesquisas nacionais sobre o fenômeno (Barreto, 2005; Bueno, 2010; Filho, 2008; Gallo, 2006; 2011; Lessa, 2007; Maia, 2012; Mariano, 2002; Mariano e Mariano, 2002; 2005; Milani e Ribeiro, 2010; Neves, 2010; Oliveira e Luvizotto, 2011; Ribeiro, 2008a; 2008b; Ribeiro e Milani, 2009; Rodrigues, 2004; Vigevani et al., 2004; Wanderley e Vigevani, 2005).

Na academia brasileira, destacamos os trabalhos pioneiros dos professores Gilberto Marcos Antônio Rodrigues e Tullo Vigevani. O professor Gilberto Rodrigues esteve à frente do Núcleo de Estudos sobre Federalismo e Relações Internacionais da Universidade Católica de Santos no período de 2003-2010, foi consultor do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no estado do Amapá em 1998 e produziu as primeiras reflexões sobre a atuação internacional dos estados e municípios, tendo como ineditismo o desenvolvimento das novas expressões conceituais "política externa federativa" e "política externa municipal"[45]. Os termos consistem em uma alternativa à ideia de diplomacia federativa apresentada pelo governo já que, para Rodrigues, a mesma não considera o interesse autônomo dos entes federados. A tese doutoral do autor, intitulada *Política Externa Federativa: análise de ações internacionais de estados e municípios brasileiros*, merece destaque porque aprofundou sobremaneira os estudos sobre o assunto, discutindo vários aspectos do fenômeno no Brasil, bem como suas origens e evolução com base em um levantamento histórico detalhado. Sobre os marcos referenciais para o desenvolvimento da

[45] O professor Gilberto Rodrigues faz referência a esses termos em sua tese doutoral. O termo "política externa federativa" foi utilizado pela primeira vez no periódico *Network* da Universidade Cândido Mendes em 1998. Já a expressão "política externa municipal" aparece em artigo do jornal *A Tribuna* em 1995 (Rodrigues, 2004: 40-41).

política externa federativa brasileira, Gilberto Rodrigues aponta o momento da democratização, integração regional e globalização.

De fato, esses são três determinantes importantes para a paradiplomacia que os trabalhos empíricos que surgem no país fazem uso. Na tese de doutorado de Ironildes Bueno (2010), cujo enfoque é a paradiplomacia dos estados norte-americanos e brasileiros, o autor utiliza os referenciais teóricos dos estudos sobre globalização para desenvolver o seu modelo de análise acerca da atuação dos governos estaduais. Bueno utiliza o modelo de David Held, no livro *Global Transformations*, para verificar as características da paradiplomacia contemporânea e a sua periodização. No modelo multidimensional de Held, são estabelecidas dimensões-chave[46] para determinar as formas históricas de globalização, as quais são aplicadas no estudo de Bueno com o objetivo de também reconstruir a trajetória da paradiplomacia no Brasil e nos Estados Unidos. O autor entende que o uso dessa estrutura analítica poderia conferir ganhos de densidade teórica aos estudos de paradiplomacia. Em relação às cidades, Débora Prado (2009) também parte das perspectivas teóricas da globalização para compreender as mudanças no espaço local que incentivam a atuação internacional dos governos subnacionais por meio de redes, como a Rede de Mercocidades[47] e a Rede URB-AL[48]. Nesse estudo, a autora recorre ainda às discussões da sociologia urbana (Manuel Castells, Saskia Sassen) que incrementam a visão das relações internacionais com seu enfoque sobre os impactos da globalização no ambiente local-urbano das cidades, na formação de uma nova sociedade informacional e de cidades globais, as quais transformam a geografia do poder e pressionam por um papel político de maior relevância para os governos locais ou regionais. Armando Gallo (2006) e Miguel Neves (2010) também buscam esses aportes teórico-conceituais da sociedade em rede para explicar a paradiplomacia e as transformações territoriais, econômicas, política e sociais dentro dos Estados.

No contexto brasileiro, as teorias de integração regional também ganham destaque nas análises especialmente em função da participação do país no Mercosul (Almeida, 2012; Mariano, 2002; Mariano e Mariano, 2002; 2005; Medeiros, 2006; Pinto, 2011; Prado, 2007; 2009; Vigevani e Wanderley, 2005). O professor Tullo Vigevani é referência nos estudos sobre a atuação dos governos subnacionais frente à integração regional. Dentro do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC) em São Paulo, desenvolveu a linha temática

[46] Intensidade, velocidade, extensão, infraestrutura, institucionalização, estratificação, modo de interação.
[47] Rede de cooperação entre cidades do Mercosul.
[48] Programa de cooperação urbana entre cidades da Europa e América Latina.

sobre Governos subnacionais, relações internacionais e integração regional e coordenou pesquisas importantes sobre a *Gestão pública estratégica de governos subnacionais frente aos processos de inserção internacional e integração latino-americana* (1999-2003) e sobre a *Gestão pública e inserção internacional das cidades* (2005-2008), em parceria com a Universidade Estadual Paulista (UNESP) e a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Esses estudos tiveram dois enfoques, a integração regional e a atuação internacional das cidades, particularmente de São Paulo, e envolveram diversos pesquisadores dessas instituições que continuaram produzindo trabalhos sobre a temática, sendo responsáveis pelo incremento dos estudos no país. Os projetos de pesquisa resultaram em duas obras de referência na área: *A dimensão subnacional e as relações internacionais (2004)* e *Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul (2005).*

Ainda sobre o aspecto da integração, citamos os trabalhos de Karina Pasquariello Mariano (2002; 2005) e Marcelo Passini Mariano (2004; 2005), que estiveram em grande medida dedicados aos estudos sobre a questão subnacional e a integração regional e também participaram das pesquisas do professor Vigevani. A integração regional consiste em determinante importante para a paradiplomacia na medida que a proximidade geográfica e demográfica e a interdependência local incentivam a busca pela cooperação entre os governos locais, principalmente fronteiriços. Dessa forma, a teoria da integração de Ernest Haas é incorporada à análise dos autores sobre o fenômeno e há o entendimento de que a integração não só impacta sobre a ação internacional subnacional como também é impactada por essas ações: "para o avanço da integração regional é importante um maior envolvimento dos governos subnacionais" (Mariano, 2002: 94).

O Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília também tem produzido trabalhos dedicados à temática. Ressaltam-se os artigos do Prof. Dr. José Flávio Sombra Saraiva (Saraiva, 2004; Maia e Saraiva, 2012); a dissertação pioneira de Déborah Barros Leal Farias (2000) sobre *Federalismo e Relações Internacionais;* as dissertações de Carlos Matsumoto (2011) sobre os determinantes locais dos municípios brasileiros e de Felipe Cordeiro Almeida sobre os governos locais brasileiros e o Mercosul; as teses de José Nelson Bessa Maia (2012) sobre paradiplomacia financeira, Ironildes Bueno (2010) sobre a atuação internacional dos governos estaduais brasileiros e a tese de Francisco Gomes Filho (2011) acerca da atuação internacional dos governos estaduais fronteiriços da região amazônica. Na região Nordeste do país, destaca-se o empenho investigativo do Prof. Dr. Marcelo de Almeida

Medeiros (2006; 2010) na Universidade Federal de Pernambuco, voltado também para a perspectiva da integração regional.

Em relação ao conceito empregado para definir o fenômeno, percebemos que há o esforço de desenvolver novas terminologias principalmente com o intuito de evitar que o conceito passe a noção de que as atividades subnacionais encontram-se em um patamar diferenciado ou submisso ao governo federal[49]. Nesse sentido, outros termos aparecem nos estudos, como diplomacia federativa (Bogéa Filho, 2001; Pereira, 2004), diplomacia constituinte (Medeiros, 2006; 2009; 2010), cooperação internacional descentralizada (Pinto, 2011), política externa federativa (Rodrigues, 2004), diplomacia desconcentrada (Medeiros, 2010). Para Medeiros (2010), o termo diplomacia federativa também pode ser equivocado para definir o fenômeno pois "a ideia de federalização remete à noção de múltiplas arenas decisórias de poder, enquanto a desconcentração remete exatamente ao mero exercício de delegação, cuja reversibilidade depende única e exclusivamente do agente detentor do poder, que é o agente central" (p. 176). O termo "paradiplomacia", no entanto, não tem sofrido maiores críticas internas, sendo recorrentemente utilizado pela literatura brasileira, especialmente a definição do autor Noé Cornago Prieto apresentada na introdução da tese (Branco, 2007; 2008; Gomes Filho, 2011; Maia e Saraiva, 2012; Vigevani e Barros, 2010).

1.2 Os enfoques dos estudos no Brasil

Nessa seção, buscamos identificar as principais temáticas que aparecem nas pesquisas nacionais e expor as características da paradiplomacia brasileira que foram apuradas nos estudos, particularmente a questão do impacto da alternância de governos.

Os temas foram sistematizados da seguinte maneira:

(1) Estados e Municípios
(2) Federalismo brasileiro e questões jurídicas
(3) Questões institucionais
(4) Mercosul, fronteiras e integração
(5) Desenvolvimento, assimetrias e interesses
(6) Alternância de governos, personalismo e partidos políticos

[49] Como vimos na parte introdutória da tese, a palavra "paradiplomacia" suscitou esse tipo de crítica.

1.2.1. Estados e Municípios

Ao examinar a trajetória dos estudos nacionais voltados para a análise empírica da paradiplomacia percebe-se uma preponderância de trabalhos sobre as cidades brasileiras. Foram 16 trabalhos encontrados, entre artigos, teses e dissertações, que tratam especificamente da paradiplomacia em governos estaduais e 31 trabalhos sobre governos municipais, sendo 10 destes sobre a cidade de São Paulo (Azevedo, 2007; Batista, 2010; Fronzaglia, 2005; Oliveira e Onuki, 2007; Sala e Santos, 2009; Santos, 2010; Tessari, 2007; Vigevani, 2006b; Wanderley, 2006; 2007).

As produções sobre a paradiplomacia estadual têm tratado das características gerais da atuação internacional dos estados (Bueno, 2010), analisado a paradiplomacia de estados específicos ou regiões (Gomes Filho, 2008; 2011; Gomes Filho e Vaz, 2008; Maia, 2000; Mariano, 2002; Medeiros, 2006; 2010; Nunes, 2005; Prado, 2013; Reis, 2012; Salomón e Nunes, 2007) e investigado a paradiplomacia econômica e financeira (Bessa, 2012; Bueno 2012; Bueno e Almeida, 2012; Maia, 2012).

A preponderância da cidade de São Paulo pode ser explicada pela sua importância econômica, pelo seu protagonismo em atividades internacionais, pela presença de uma Secretaria de Relações Internacionais desde 2001 e também pelo empenho de acadêmicos das instituições de ensino superior paulistas, como CEDEC (Centro de Estudos de Cultura Contemporânea), Unesp, PUC/SP, FGV/SP. Como relatado acima, uma das pesquisas pioneiras no Brasil foi coordenada pelo Prof. Dr. Tullo Vigevani (Unesp/CEDEC) e reuniu estudiosos de outras instituições acadêmicas locais, que continuam a desenvolver trabalhos na área e orientar pesquisas.

Algumas razões podem ser apontadas para explicar essa discrepância nos estudos. As cidades têm apresentado um maior dinamismo e se articulado melhor internacionalmente quando comparadas com os estados brasileiros. Isso se deve a alguns fatores, como o movimento internacional de busca por participação dos governos locais, que resulta na fundação de diversas instituições e redes organizadas de cidades[50]; a intensificação dos problemas urbanos e a maior proximidade dos governos municipais frente à realidade local; a condição mais autônoma adquirida pelos municípios a partir da Constituição de 1988 e a

[50] Federação Mundial de Cidades Unidas (1957); Federação Latino-americana de Cidades, Municípios e Associações (1981); Rede Mercocidades (1995); Programa Urbal (1995); Comitê Consultivo de Autoridades Locais das Nações Unidas (2000); Cidades e Governos Locais Unidos (2004).

existência de entidades de representação nacional que têm se dedicado às questões internacionais municipais. Para Bueno (2010), a paradiplomacia dos estados brasileiros apresenta um baixo nível de coordenação e cooperação. Poderiam ter utilizado a experiência e oportunidade trazida por sua longa trajetória de paradiplomacia financeira para criar organismos interestaduais autônomos e independentes do governo nacional. Esses canais de representação são interessantes para dar força às atividades estaduais, possibilitar a troca de informações e de conhecimento mútuo sobre suas ações, manter contatos regulares com entidades estrangeiras, maximizar seus benefícios e reduzir os custos das interações internacionais (p. 205-206).

Os municípios, por outro lado, possuem três instituições de representação nacional que têm desenvolvido diversas atividades e auxiliado os entes em assuntos internacionais: a Frente Nacional de Prefeitos (FNP), a Confederação Nacional de Municípios (CNM) e a Associação Brasileira de Municípios (ABM). A existência dessas instituições internas e também as instituições externas que surgem, aliada às oportunidades de participação internacional e ao processo de integração regional (Mercosul), contribuem para dar uma escala maior à paradiplomacia municipal em relação à paradiplomacia dos estados e das províncias (Rodrigues, 2004: 192). Para Mónica Salomón (2011), os governos locais também são mais livres de soberania enquanto os governos estaduais são mais limitados por ela, isto é, os governos regionais se comportam de maneira mais parecida com os governos centrais e os municípios mais próximos de atores não-estatais. Isso pode ser percebido na maior facilidade com que governos municipais criam redes transnacionais políticas e técnicas e o maior grau de politização das suas ações no exterior (Salomón, 2011: 271-272).

Como exemplos do avanço da paradiplomacia municipal podem ser citados a criação da Rede Mercocidades, em que só participam as cidades dos países membros e associados do Mercosul, e o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR). Apesar do FCCR possuir dois comitês, um para representação dos estados federados e províncias e outro dos municípios, o comitê das cidades apresenta-se muito mais ativo que o comitê dos estados. A atuação dos municípios brasileiros via redes têm sido bastante abordada na literatura, principalmente porque relaciona-se com a temática da integração regional (Almeida, 2012; Meneguetti, 2005; Pinto, 2011; Prado, 2007; 2009; Ventura e Fonseca, 2012). “A cooperação multilateral e o trabalho em rede entre

governos locais costumam funcionar melhor que as iniciativas desse tipo empreendidas por governos regionais" (Salomón e Nunes, 2007: 139).

As pesquisas têm apontado ainda outras diferenças entre a paradiplomacia de estados e de municípios. Ao comparar Porto Alegre e o Rio Grande do Sul, Salomón e Nunes (2007) verificam que: o aparato burocrático paradiplomático e a agenda internacional do estado são mais complexos do que o municipal; a relação entre o Itamaraty e o Rio Grande do Sul é mais direta enquanto que a relação com municípios ocorre mais por meio das entidades de representação; as ações internacionais municipais são mais específicas e pontuais, voltadas para os temas locais, enquanto as agendas estaduais são mais abrangentes e parecidas com a do governo federal; os objetivos da atuação externa do Rio Grande do Sul estiveram voltados para a promoção de exportações e a atração de investimentos e os de Porto Alegre para a cooperação técnica e política. De fato, o motivo econômico parece impulsionar mais os estados do que as cidades. Matsumoto (2011) constatou em sua pesquisa sobre os determinantes locais da paradiplomacia municipal que a presença de áreas internacionais não tem relação direta com a variável econômica. Bueno (2010), em contrapartida, obteve como resposta dos gestores estaduais que o fator econômico era a principal motivação para a atividade paradiplomática. Para Salomón e Nunes (2007), o foco econômico-comercial é típico de um ator regional e isso ocorre porque "os governos regionais – em maior medida que os locais – são os defensores naturais dos interesses econômicos-comerciais do território que governam" (p. 138).

A presente tese visa contribuir, portanto, para o incremento das investigações empíricas sobre o ambiente paradiplomático estadual, que são em menor número, e seus resultados podem auxiliar nas análises comparadas entre regiões, estados e cidades.

1.2.2. Federalismo brasileiro e questões jurídicas

Os primeiros trabalhos acerca da paradiplomacia aparecem no cenário acadêmico internacional por meio de um grupo de estudiosos que pesquisavam sobre as transformações em curso dentro de Estados federais, principalmente no que concerne a questão do controle das relações internacionais pelo governo central. O argumento central era que o contexto global estaria impactando na organização territorial dos países e criando novas formas de microdiplomacia ou paradiplomacia. Há ainda o entendimento de que sistemas federais

criariam um ambiente mais favorável para a atuação internacional das suas subunidades em razão da maior descentralização, enquanto Estados unitários concentrariam as ações externas no poder central, dificultando a participação das subunidades no cenário internacional.

Entretanto, o monopólio da diplomacia e da segurança nacional pelo governo central pode ser considerada uma característica cada vez mais tênue para distinguir claramente um sistema federalista de um sistema unitário (Duchacek, 1986: 119-120). A França, por exemplo, possui um regime unitário de tradição centralizadora mas as províncias francesas têm tido ativa presença no cenário internacional (Lessa, 2007: 72). A maioria dos Estados participantes da União Européia são do tipo unitário e suas subregiões conseguem participar ativamente da política europeia por meio, por exemplo, do Comitê das Regiões, que consiste em uma instituição consultiva criada dentro da União com a finalidade de atender os interesses dessas regiões dentro do bloco.

Por outro lado, há países federais com alta, média e baixa descentralização (Rodrigues, 2008: 1016). A República Federal da Alemanha permite aos seus *Länder* a conclusão de tratados com Estados estrangeiros e estes devem ser consultados pelo Governo Federal antes da celebração de tratados que os afetem diretamente (Branco, 2008). Na Bélgica, "o sistema federalista é bem complexo, sendo que, na maioria das situações, o governo federal cumpre um papel apenas de coordenador das políticas interna e externa do país", ou seja, os governos regionais belgas possuem grande autonomia em suas relações exteriores (Bueno, 2010: 80). Na Federação da Rússia, regiões e repúblicas têm o direito de celebrar acordos, no entanto, a Lei sobre Coordenação de Relações Internacionais e Comércio Exterior, de 1999, estipula que é preciso autorização para as unidades negociarem com entidades estrangeiras e proíbe a conclusão de acordos com *status* de tratado internacional (Lessa, 2007).

Já o federalismo brasileiro possui fortes tendências centralizadoras, particularmente no que concerne às questões internacionais (Prazeres, 2004). Trata-se de um federalismo tradicional, em que apenas o governo central seria soberano e as unidades federadas seriam entes autônomos (Branco, 2008). Como destaca Pereira (2004), o federalismo brasileiro precisa melhorar seus mecanismos de cooperação e melhorar a definição das esferas de influência/atuação de cada ente para que não gere assimetrias entre os entes e competição entre os poderes. A Constituição de 1988 trouxe elementos inovadores ao estabelecer um federalismos de três níveis, incluindo o município como ente federado. No entanto, "o número de competências destinadas à União em detrimento dos estados e municípios é gritante, o que

se traduz na formação de um dos Estados federais mais centralizados do mundo" (Branco, 2008: 41-42). Como destaca Arretche (2008), não ocorreram alterações na estrutura vertical do estado federativo, exceto na questão dos gastos. Não há evidências empíricas de que os anos 1990 inauguraram uma nova etapa nas relações federativas do Brasil.

Esse modelo federalista clássico "pode significar um enorme entrave no desenvolvimento das relações internacionais" (Branco, 2008: 43-44). Nesse sentido, o Estado brasileiro tem se adaptado à nova realidade paradiplomática, promovendo mudanças institucionais que favoreçam o diálogo com as subunidades e difundindo um discurso de diplomacia federativa cooperativa ou de cooperação internacional descentralizada (Miklos, 2010). Como bem ressalta Prazeres (2004), em todas as federações há um governo central que controla as relações estrangeiras, o desafio é conciliar os interesses das subunidades com as estratégias de política externa do Estado Nacional: "embora o cenário jurídico-formal limite a atuação internacional das subunidades, colocando-a sob monopólio do Estado, a experiência empírica indica um contexto diverso" (Prazeres, 2004: 298).

A Constituição Federal de 1988 não dispôs sobre a atuação internacional dos entes subnacionais, mas tal fato não aparenta limitar a atividade paradiplomática, embora possa gerar alguns desencontros com a prática de tramitação diplomática dentro do Estado. O Governo Federal tenta conscientizar as lideranças subnacionais da necessidade de comunicar antecipadamente os órgãos centrais sobre os atos internacionais a serem firmados. Tais atos seriam então formalizados pela União e inseridos nos acordos-quadro vigentes, colocando a subunidade como o agente executor do acordo complementar. Entretanto, tal percurso formal nem sempre é cumprido. Os entes federados costumam comunicar a União apenas após a assinatura do acordo, há casos em que os acordos são firmados sem a existência de um tratado-quadro anterior, casos de duplicidade de ação, presunção de legalidade e de vinculação[51] (Lessa, 2007).

Nesse sentido, houve algumas proposições a favor de uma reforma jurídica para a normatização das atividades paradiplomáticas. Em 2005, o Deputado André Costa (PDT/RJ) formulou Proposta de Emenda Constitucional (PEC n° 475/05) a fim de modificar o art. 23 da Constituição para permitir que os entes subnacionais possam promover atos e celebrar

[51] A duplicidade de ação ocorre quando há acordo-quadro vigente entre os governos centrais, mas as unidades federadas firmam outro acordo. A presunção de legalidade e de vinculação consiste na percepção dos governos subnacionais de que o acordo produz efeitos jurídicos a partir da sua assinatura e que estariam automaticamente vinculados aos acordos firmados pelo governo central.

acordos ou convênios com entes subnacionais estrangeiros, mediante prévia autorização da União. A proposta, entretanto, foi rejeitada pelo relator Ney Lopes (PFL/RN) alegando sua inadmissibilidade. Em 2006, outra tentativa ocorreu quando o Senador Antero Paes de Barros apresentou o Projeto de Lei Complementar (PLS nº 98/06) que dispõe sobre a aplicação de normas internacionais no Brasil e dá outras providências. O intuito era regular a aplicabilidade dos atos internacionais, criando um conjunto de regras e procedimentos para a assinatura de tratados internacionais. Durante a tramitação do PLS, o relator Arthur Virgílio sugeriu um ajuste no texto para permitir que estados, municípios e o Distrito Federal pudessem, dentro das suas competências constitucionais, negociar e fazer acordos com outras subunidades estrangeiras, sendo que estes atos deveriam ser submetidos à prévia autorização do Ministério das Relações Exteriores. No entanto, o projeto de lei também não foi aprovado.

Há ainda uma proposta mais recente em tramitação. Desde 2013, representantes dos governos subnacionais têm discutido, em uma série de encontros promovidos pela Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República, a criação de um Decreto Presidencial para estabelecer procedimentos para as ações de cooperação técnica internacional descentralizada e também criar o Fórum de Gestores da Cooperação Internacional Descentralizada (FOCID). A discussão da proposta foi concluída e chegou-se a um acordo sobre o seu texto final, mas ainda é preciso que ocorra a análise das consultorias jurídicas da Presidência e do Ministério das Relações Exteriores. O decreto é resultado de uma demanda dos entes federativos brasileiros por um marco jurídico ou de referência acerca da cooperação descentralizada, o qual possa garantir segurança jurídica e amparo às ações paradiplomáticas. Também fica evidente nas discussões a necessidade de criação de espaços de diálogo e de assistência aos entes federativos, por isso a proposta contempla a formação de um Fórum de Gestores. O intuito é fortalecer a área internacional.

De maneira geral, o objetivo dessas propostas seria dar base institucional, potencializar e dar maior capilaridade às ações internacionais no país, abrindo novos nichos de oportunidade para o desenvolvimento econômico e social da federação e evitando desencontros com os atos do governo central (Branco, 2007). De fato, os estados e municípios brasileiros têm alegado insegurança jurídica para atuar internacionalmente, especialmente em função do constante monitoramento dos Tribunais de Justiça e Tribunais de Contas. Os Tribunais questionam a legitimidade de governadores e prefeitos atuarem internacionalmente

já que interpretam rigorosamente os dispositivos constitucionais e compreendem tais ações como prerrogativas do governo federal.

A paradiplomacia no Brasil é afetada, portanto, pelo formato do federalismo no país e pela questão constitucional-jurídica. Como visto na Introdução da tese, entre as determinantes domésticas da paradiplomacia estão as ineficiências existentes no nível federal (burocracia, recursos limitados, falha nas instituições) e as incertezas constitucionais na divisão de competências. Os trabalhos nacionais também buscam analisar a atuação internacional das subunidades com enfoque específico sobre as características do federalismo brasileiro e do ordenamento jurídico nacional, e sobre a personalidade jurídica dos governos e sua capacidade de celebrar tratados. Os estudos encontrados foram: Déborah Barros Leal Farias (2000), Gilberto Marco Antônio Rodrigues (2004; 2011), Tatiana Lacerda Prazeres (2004), Eduardo Kugelmas e Marcelo Simão Branco (2005), José Vicente da Silva Lessa (2007), Álvaro Chagas Castelo Branco (2008), José Blanes Sala (2009), Mariana Barros (2009) e Marcela Gacia Fonseca (2013).

1.2.3. Questões institucionais

A questão institucional é abordada de duas formas: por um lado discute-se a relação que se estabelece entre o governo federal e as subunidades; por outro lado são analisadas as relações institucionais subnacionais e as mudanças que ocorrem em suas estruturas burocráticas de âmbito paradiplomático. A quase totalidade dos estudos, ao analisar a paradiplomacia brasileira, busca destacar ao menos um desses pontos.

A forma que o governo brasileiro reage a essas atividades é uma questão recorrente nas abordagens. Vimos que houve adaptações e reformas institucionais dentro do governo central a partir de 1997 com a criação de diversos órgãos dentro da administração pública federal para lidar com a paradiplomacia: Assessoria de Relações Federativas, a Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares, os Escritórios de Representação Regional do Ministério das Relações Exteriores e a Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República. Outros órgãos dentro do MRE também passaram a dar suporte aos estados e municípios, como o Departamento de Promoção Comercial e a Agência Brasileira de Cooperação. Um caso a ser citado foi a iniciativa inédita da Suchefia de Assuntos Federativos e da Agência Brasileira de Cooperação que, em 2012, lançaram o Programa de Cooperação

Técnica Descentralizada Sul-Sul com o intuito de estimular estados e municípios brasileiros a desenvolverem projetos de cooperação técnica com seus homólogos em países em desenvolvimento. O orçamento destinado ao programa foi de US$ 2 milhões e teve um prazo estipulado de 2 anos de duração.

Diversos estudos interpretam essas reformas e iniciativas como uma tentativa de aumentar o contato com a sociedade e com os outros poderes (Legislativo) e também uma forma de acompanhar e auxiliar as ações internacionais de estados e municípios. Alguns autores entendem, no entanto, que algumas dessas instituições funcionariam como órgãos de controle do governo federal ou mesmo que a questão federativa perdeu importância para outros assuntos ao longo dos anos (Kugelmas e Branco, 2005; Maia, 2004; Miklos, 2010; Pereira, 2004; Salomón e Nunes, 2007). Este último ponto é ressaltado nos estudos tendo em vista a transformação que ocorre na estrutura organizacional do Itamaraty em 2003. Neste ano, a Assessoria de Relações Federativas é transformada em Assessoria de Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares, indicando uma mudança na competência do órgão, que passa a tratar também da articulação do Ministério com o Congresso Nacional. Cita-se ainda a falta de interesse do MRE de destinar mais recursos para dar continuidade ao programa de cooperação técnica descentralizada.

Outro problema apontado por Bueno (2010) é que a interação dos entes com o governo federal tem ocorrido de forma difusa devido à pluralidade de atores do poder executivo que têm lidado com assuntos internacionais: Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, Ministério do Planejamento, Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Relações Institucionais, etc.

A respeito da vertente institucional subnacional, a principal busca dos estudos tem sido compreender como esses entes organizam sua estrutura paradiplomática e como elas atuam. A criação de órgãos específicos para lidar com os assuntos internacionais ocorre de forma oscilante e muitas vezes influenciada por fatores como o personalismo ou o interesse político das lideranças. Na ausência de uma secretaria para assuntos internacionais, a atividade paradiplomática pode ser gerenciada por outras secretarias ou por assessorias dentro do gabinete do governador ou prefeito. Um dos pontos de embate é saber qual estrutura favorece ou aumenta as relações internacionais dos governos subnacionais. Como colocam Salomón e Nunes (2007), a existência de um órgão específico de relações internacionais

"denota não o começo de uma atuação internacional, mas sua intensificação e a vontade de agir mais organizadamente do que até então" (p. 105).

Tomando como exemplo o caso norte-americano, nenhum governo estadual demonstra possuir uma secretaria específica voltada para as relações internacionais, todavia, essas subunidades têm um elevado grau de ativismo internacional. "Parece razoável afirmar que a existência ou não de uma secretaria de governo voltada especificamente para as relações internacionais não é um fator necessariamente determinante para um ativo desempenho internacional de governos subnacionais" (Bueno, 2010, p. 283). No entanto, esse modelo de paradiplomacia parece ter sucesso nos Estados Unidos em razão de uma outra particularidade institucional presente no país: o grande número de instituições interestaduais que possibilitam a cooperação e intercâmbio entre os estados e são responsáveis pela interação desses com o governo central e com as entidades estrangeiras. Portanto, enquanto no Brasil há um baixo nível de coordenação dos estados, isso não acontece nos Estados Unidos.

Bessa Maia (2004) destaca que "os entes federativos que decidirem atuar no campo internacional precisam dotar-se de unidades especializadas em assuntos internacionais, com recursos suficientes para desempenhar com eficiência (custos razoáveis) e eficácia (resultados)" essas atividades (p. 9). Gomes Filho (2011) também constatou em sua tese que os estados amazônicos detentores de estrutura paradiplomática apresentaram um maior envolvimento com o meio internacional em comparação com aqueles que não tiveram nenhum órgão para lidar com essas questões em determinado momento da sua trajetória. Isso porque essas instâncias "visivelmente serviram de canal de comunicação entre os dois níveis governamentais e também com o meio internacional", muito embora a inexistência de aparatos burocráticos específicos não provoque necessariamente a falta de interesse ou de ativismo internacional[52] (Gomes Filho, 2011: 228).

Em relação à criação de uma estrutura própria de representação dos estados e municípios no exterior, ainda é baixo o número de escritórios de representação fora do país (Bueno, 2010). Ressaltamos que a criação de órgãos de representação dentro do Mercosul, como o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR), e também a Rede Mercocidades são vistas como expressões do

[52] O autor faz uma ressalva em relação ao Estado de Rondônia que, mesmo sem contar em nenhum momento com um órgão específico para assuntos internacionais, apresentou ativismo internacional.

fortalecimento e incremento institucional da paradiplomacia (Almeida, 2012; Batista, 2010; Pinto, 2011; Prado, 2007; 2009).

A presente tese também está voltada para a análise das questões institucionais da paradiplomacia. Serão apresentadas as estruturas paradiplomáticas estaduais, sua forma de organização e funcionamento, buscando verificar de que forma a alternância de governos impacta sobre elas.

1.2.4 Mercosul, fronteiras e integração

Um dos determinantes externos da paradiplomacia tem sido os processos de interdependência regional, em que se destacam as cidades e regiões localizadas próximas às fronteiras dos países. A proximidade geográfica e a similaridade de problemas enfrentados especificamente por essas subunidades facilitam a busca por cooperação com os vizinhos estrangeiros. Ivo Duchacek (1990) denomina esse tipo de paradiplomacia como regional transfronteiriça, resultado dos contatos formais e informais entre unidades fronteiriças de países diferentes. Há ainda os tipos regional transregional (quando ocorre contato entre subunidades que não fazem fronteira entre si, mas que pertencem a países limítrofes) e o global (que ocorre entre subunidades de países distantes). Esta última é mais abrangente e não se encaixa dentro da perspectiva da integração regional.

O enfoque da integração é muito forte nas análises da paradiplomacia brasileira em função da participação do país no Mercosul e do incremento na participação dos governos subnacionais dentro do bloco por meio da Rede Mercocidades e do FCCR. O FCCR, como já ressaltamos, é a instância formal de representação dos governos locais dentro do bloco, vinculada ao Grupo Mercado Comum e estruturada em dois comitês: o de Estados, Províncias e Departamentos e o de Municípios. O seu ineditismo foi permitir que os governos subnacionais dos países atuassem diretamente no debate de temas do seu interesse dentro do Mercosul. A criação desse órgão demonstra o impacto da integração regional nas regiões e localidades, isto é, reforça o argumento da importância da interdependência regional como determinante externo da paradiplomacia (Soldatos, 1990).

Tanto que, antes mesmo da instalação do FCCR em 2007, já foram estabelecidas pesquisas pioneiras sobre a temática no Brasil as quais, como apresentado anteriormente, foram coordenadas pelo professor Tullo Vigevani e contou com a participação de diversos

pesquisadores interessados na investigação da dimensão subnacional da integração regional. Nos livros "A dimensão subnacional e as relações internacionais" e "Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul", organizados por Vigevani e outros professores do CEDEC e da PUC/SP, foram apresentados diversos aspectos do envolvimento dos governos subnacionais, tanto no Mercosul quanto em outros processos de integração. Alguns assuntos abordados nos livros foram: as possibilidades de atuação proporcionadas pelo federalismo nacional, as considerações teóricas acerca da participação desses entes nos processos de integração, o envolvimento e vínculo que se estabelece com atores da sociedade civil. Dentre os estudiosos que buscaram discutir a paradiplomacia sob a ótica da integração elencamos Karina Mariano e Marcelo Mariano (2002; 2005) e Marcelo Medeiros (2004; 2006; 2007; 2009). A integração regional sul-americana é fator relevante para compreender a dinâmica da paradiplomacia brasileira mas ela também se beneficia da atuação internacional das subunidades já que essas atividades permitem expandir a agenda de cooperação (Almeida, 2012).

As subunidades localizadas na fronteira são as mais ativas e engajadas no processo de integração mercosulino, principalmente as da região Sul do país. No Rio Grande do Sul, a temática da integração sempre foi assunto sensível, especialmente para o setor agropecuário local que temia a competição argentina e uruguaia e que os interesses da indústria paulista tivessem preponderância nas tratativas. Por isso que a Secretaria Especial para Assuntos Internacionais (SEDAI) do estado foi criada em 1987 com o intuito de buscar "associar o Rio Grande do Sul aos esforços de integração latino-americana em que estava empenhado o governo federal" (Nunes, 2005: 58-59). Também é atribuído ao estado o papel de liderança na articulação das províncias argentinas do Crecenea e dos estados brasileiros do Codesul para a elaboração da proposta que resultou na assinatura do Protocolo Regional Fronteiriço nº 23 em 1988, o qual permitiu a participação dos governos regionais nas discussões sobre a integração (Nunes, 2005; Rodrigues, 2004). Salomón e Nunes (2007) ressaltam, no entanto, que houve uma mudança de tratamento da temática dentro da agenda internacional do estado. Atualmente, a SEDAI não busca mais interferir nas negociações do bloco mas apenas acompanhar e tomar conhecimento, atendendo as demandas dos municípios fronteiriços e do Itamaraty quando necessário.

Ainda sobre a região Sul, o Paraná vem demonstrando participação ativa em projetos relacionados com a integração regional. Rafael Reis (2012) cita o projeto "Quatro Motores

para o Mercosul", no qual participam o Estado do Paraná (Brasil), o Departamento de Alto Paraná (Paraguai), o Departamento de Rivera (Uruguai) e a Província de Córdoba (Argentina). O objetivo do projeto é estabelecer uma rede latino-americana para a promoção de intercâmbio transfronteiriço. Relatam-se ainda as ações de cooperação do estado desenvolvidas com diversas províncias da fronteira.

Em relação à perspectiva fronteiriça, citamos a tese de Franscisco Gomes Filho (2011) que analisa a atuação internacional dos governos estaduais da fronteira amazônica (Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Rondônia, Roraima,). Para o autor, os governos estaduais fronteiriços da Amazônia brasileira tendem a apresentar atividade paradiplomática em razão do isolamento geográfico dos grandes centros comerciais do país, da fronteira vivificada com os países vizinhos, das demandas da população, da ineficácia de políticas públicas federais para lidar com os problemas locais e do isolamento político partidário com o governo federal. O trabalho de Gomes Filho possui o ineditismo de voltar-se para a compreensão da realidade dos estados da região Norte do país e o que chama a atenção é o distanciamento dessa região fronteiriça do núcleo mais ativo da integração (Região Sul), o que pode explicar sua baixa participação dentro do Mercosul. Alega-se que a formação do Mercosul tornou ainda mais efetiva a participação das subunidades sulistas nos negócios externos do país (Gomes Filho, 2011), mas não beneficiou as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (Medeiros, 2006). De fato, no que tange a integração regional, as pesquisas focam a participação das cidades e estados das regiões Sul e Sudeste do país (Batista, 2010; Gallo Filho, 2011; Godoy, 2011; Nunes, 2005; Medeiros, 2010; Reis, 2012; Salomón e Nunes, 2007).

Fazemos uma ressalva em relação ao estado de São Paulo. De acordo com Karina Mariano (2002), o governo de São Paulo também não desenvolveu atividades significativas em relação ao Mercosul e os atores que mais participam são as empresas privadas e o governo federal. Os possíveis motivos do baixo envolvimento do estado seriam: a concentração dessas questões no MRE e a falta de poder decisório do governo de São Paulo no Mercosul. O estado paulista busca então se inserir no bloco por meio das instituições federais existentes ou, como coloca Marcelo de Almeida Medeiros (2010), por meio da diplomacia nacional. Ressaltamos ainda que o estado e a cidade de São Paulo se comportam de maneira diferenciada no cenário internacional e dentro do bloco (Medeiros, 2010; Vigevani e Prado, 2010). De forma geral, as cidades têm se comportado de forma mais ativa no Mercosul.

Tendo em vista que o fator geográfico pode diferenciar o comportamento internacional dos estados, procedemos nossa análise sobre o ambiente e a atividade paradiplomática estadual considerando a região a qual o estado pertence e se está localizado na faixa de fronteira.

1.2.5 Desenvolvimento, assimetrias e interesses

A segmentação objetiva, a diversidade de interesses e a dificuldade de resolver o problema da assimetria existente entre as regiões e localidades são apontadas como causas domésticas da atividade paradiplomática (Soldatos, 1990). Os entes federados possuem níveis de desenvolvimento distintos e isso diferencia-os em sua capacidade de atuar internacionalmente e nas suas motivações. Tanto que os casos mais avançados de paradiplomacia encontram-se nos centros mais desenvolvidos, o que pode ser justificado pelo fato de possuírem melhores condições (financeiras e de recursos humanos) para desenvolverem suas ações externas e por serem mais procurados por atores externos. Todavia, o problema da assimetria existente entre os governos subnacionais também pode contribuir para que os menos favorecidos pela política externa nacional busquem uma atuação internacional direta. Dessa forma, os entes federativos mais desenvolvidos seriam motivados a fazerem relações internacionais devido às suas melhores condições internas enquanto os menos desenvolvidos atuariam externamente, entre outros motivos, devido ao fato de não conseguirem ter seus objetivos atendidos por meio dos mecanismos oferecidos pelo governo central. A "situação do estado na federação brasileira, aí incluídos os desequilíbrios regionais existentes ou potenciais, constituem poderosa força a impulsionar os estados para relações externas" (Rodrigues, 2004: 170).

Essas diferenciações são ainda maiores quando comparamos estados e municípios. A promoção econômica e o desenvolvimento local são os principais motivos perseguidos pelas subunidades quando decidem se lançar internacionalmente, mas parece ser um fator que importa mais aos estados do que às cidades (Salomón e Nunes, 2007). Como vimos, o trabalho de Matsumoto (2011) mostrou que a variável econômica não possui relação direta com a institucionalização da paradiplomacia municipal. A pesquisa realizada por Bueno (2010) indicou, no entanto, que o principal motivador das missões internacionais dos estados

brasileiros era a promoção das exportações e a atração de investimento externo[53]. Em todos os estados amazônicos estudados por Gomes Filho (2011) o fator econômico também esteve entre os principais interesses para atuar externamente. De fato, a vertente econômica possui destaque na paradiplomacia e geralmente está associada: à atração de investimentos estrangeiros diretos, visando o desenvolvimento econômico e social, a criação de empregos e o estímulo da economia local; ao desenvolvimento de mercados e promoção das exportações dos produtos das empresas locais, que geralmente não dispõem de recursos para estabelecer e manter conexões internacionais e ao desenvolvimento de tecnologias para a modernização empresarial, incentivando a área de pesquisa e a cooperação entre empresas de pequeno e médio porte de diferentes localidades (Barreto, 2005). A motivação econômica que mobiliza as unidades governamentais vincula-se à aceleração do seu desenvolvimento regional ou local (Gomes Filho, 2011: 231).

Outro fator de destaque é a busca por financiamentos externos, ou seja, a promoção da denominada paradiplomacia financeira, a qual tem aparecido com mais frequência em diversos estudos mais recentes (Bueno e Almeida, 2012; Maia e Saraiva, 2012; Maia, 2012). Para Ricardo Bessa (2012), que examinou a paradiplomacia financeira no Estado do Ceará, as fontes de financiamento externo não são vistas apenas como oportunidades para a realização de projetos de desenvolvimento local, mas também trazem reflexos positivos na projeção externa do país e permite o acesso a melhores práticas e inovações fornecidas pela assistência técnica e financeira internacional.

Estudos nacionais têm se dedicado à discussão dessas questões, com destaque para as produções de José Nelson Bessa Maia (2000; 2012) e de José Flávio Sombra Saraiva (Saraiva, 2004; Maia e Saraiva, 2012) sobre a paradiplomacia financeira no Brasil. Outras pesquisas também buscam relacionar a perspectiva do desenvolvimento com as atividades paradiplomáticas, como a tese de Alfredo Meneguetti Neto (2005) sobre a Rede Mercocidades, em que analisa como as cidades podem atingir estratégias de desenvolvimento a partir da atuação via rede. Em sua dissertação, Sergio Godoy (2011) discutiu o uso das relações internacionais na promoção do desenvolvimento local, analisando os casos específicos das cidades de Santo André, Rosário e Montevidéu. Thalita Sugisawa (2008) também procurou compreender em sua dissertação como a paradiplomacia é utilizada no

[53] Foram 24 estados brasileiros consultados e 20 deles indicaram que esses fatores eram a prioridade da atuação internacional.

desenvolvimento das cidades, mas com foco na inserção internacional municipal via rede. Fernando Rei e Joana Stzer (2012) buscaram apresentar outra perspectiva de atuação internacional das subunidades voltada para desenvolvimento local: trata-se da denominada paradiplomacia ambiental, que diz respeito ao papel dos governos subnacionais na promoção do desenvolvimento sustentável.

Já que os diferentes níveis de desenvolvimento dos governos subnacionais podem interferir na paradiplomacia, consideramos esse fator de impacto no presente estudo e, por isso, analisamos os estados brasileiros conforme o agrupamento já indicado nos procedimentos metodológicos.

1.2.6. Alternância de governo, personalismo e partidos políticos

A questão da alternância de governos, especialmente atrelada ao personalismo ou à inclinação partidária das lideranças, consiste em um fator explicativo importante e aparece em diversos estudos sobre a atividade paradiplomática. Os principais enfoques das pesquisas têm sido se o partido político do governador pertence à coligação partidária do Presidente da República, o que poderia favorecer o estado internacionalmente e aproximá-lo das instâncias diplomáticas do governo federal. O outro enfoque recai sobre as características políticas do governo subnacional, as quais podem explicar uma menor ou maior atuação internacional, e o impacto da mudança de governos na continuidade das ações internacionais (Barreto, 2005; Branco, 2008; Brigagão, 2005; Bueno, 2010; Gomes Filho, 2011; Lessa, 2007; Maia, 2000; Medeiros, 2010; McMillan, 2008; Reis, 2012; Ribeiro e Milani, 2009; Salomón e Nunes, 2007; Ventura e Fonseca, 2012; Vigevani, 2006; Vigevani e Prado, 2010).

Os resultados apresentados a respeito dessa questão têm sido bem diversos. Há os argumentos de que o personalismo e a inclinação partidária determinam os rumos da ação internacional de estados e municípios e provocam, por exemplo, mudanças nos funcionários encarregados ou que os órgãos de relações internacionais sejam extintos em função do governo ou partido que assume (Brigagão, 2005: 24-25). Como vimos, Matsumoto (2011) indicou em sua pesquisa que a probabilidade de um município possuir uma estrutura internacional é 290% maior nos municípios governados pelo Partidos dos Trabalhadores. No âmbito da paradiplomacia estadual, Bueno (2010) afirmou que o PSDB é o partido com maior tendência a institucionalizar os assuntos internacionais. Por outro lado há aqueles que indicam

que a vinculação político-partidária das lideranças subnacionais possui pouca relevância no "pensar internacional" (Gomes Filho, 2011). "No caso brasileiro, o partido político do governador ou prefeito não é determinante para afirmar a tendência a maior ou menor ativismo internacional" (Vigevani e Prado, 2010: 47).

Lessa destaca que "muito do que se realiza no campo da paradiplomacia se deve ao empenho pessoal de líderes que, convencidos das vantagens a serem aferidas, conseguem levar adiante as iniciativas" (2007: 127). O personalismo aparece no caso da negociação do acordo de intercâmbio energético entre o estado de Santa Catarina e a província argentina de Misiones, iniciada pelo governador Paulo Affonso Vieira (PMDB) em 1995 e abandonada pelo governador Espiridião Amin (PPB) em 1998. O personalismo presente na paradiplomacia foi ressaltado nas pesquisas de Brigagão (2005) e encontra-se ainda na análise de Saraiva (2004). Ambos colocam o perfil das lideranças como fator de influência na condução da atividade paradiplomática. Ao citar o caso do Ceará, Saraiva também destaca o posicionamento partidário do governador Tasso Jereissati (PSDB), que pertencia ao mesmo partido do presidente Fernando Henrique Cardoso, como condição importante para beneficiar o estado e inseri-lo nas negociações comerciais e nos financiamentos externos do Brasil. O autor cita ainda a criação do escritório do Estado de Minas Gerais na Europa pelo governador Itamar Franco (PMDB) como uma forma de enfrentamento ao governo FHC. José Nelson Bessa Maia (2000) também se refere ao governador Jereissati como o grande condutor do processo paradiplomático estadual, mas ressalta que a redução da paradiplomacia a apenas um protagonista é demasiado simplificador diante da complexidade das realidades locais: "nem tudo de bom ou mal pode ser atribuído de forma exclusiva à intencionalidade do líder" (p. 28).

De fato, ao analisar a atuação internacional dos Estados do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Amapá, Gilberto Rodrigues (2004) verificou que o engajamento pessoal dos governadores foi importante para o desenvolvimento da paradiplomacia mas também permitiu que ela fosse incluída "na memória das ações estaduais relevantes e contribuiu para a continuidade da política externa federativa como política de Estado e não apenas como política de governo" (p. 171). Carmem Nunes, que atuou na Secretaria de Assuntos Internacionais do Estado do Rio Grande do Sul, analisou em sua dissertação a paradiplomacia do estado no período de 1987 a 2002. A autora apontou que um dos problemas para a continuidade das ações internacionais consiste na falta de planejamento estratégico e de

políticas de médio e longo prazo, independentemente da mudança de governos. Isso porque o tempo de negociação dos projetos internacionais é longo e os resultados das atividades paradiplomáticas não costumam ser imediatos, aparecendo somente na gestão de outro governador. "A ausência de uma política internacional gerou descontinuidade de muitas ações e programas do Rio Grande do Sul" e os interesses políticos imediatos é que determinaram as iniciativas (Nunes, 2005: 135).

Na tese de Francisco Gomes Filho (2011) fica evidente a presença de personalismo mas sem interferência partidária, como no caso do estado do Amapá, em que a condição de vinculação político-partidária dos governadores se mostrou de pouca importância mas verificou-se uma descontinuidade das ações internacionais do governo João Capiberibe (PSB) no governo de Waldez Góes (PDT). No Estado do Pará, os dois governadores com maior protagonismo internacional pertenciam a correntes políticas diferentes, mas tanto o governador Almir Gabriel (PSDB) quanto a governadora Ana Júlia (PT) tiveram grande atuação internacional. Esses dois governos evidenciaram mais um vez que o engajamento de cada governante interfere nos rumos paradiplomáticos. A diferença existente foi que a "administração governamental petista esteve baseada em uma estratégia visível com o projeto político do seu partido, notadamente nas dimensões internacional e do desenvolvimento socioeconômico e ambiental" (p. 143). O fato contraditório é que a gestão da governadora Ana Júlia tanto criou como extinguiu a instância paradiplomática do Pará.

Para Gomes Filho, tais casos de oscilação nas ações paradiplomáticas dentro do mesmo governo evidenciaram o fenômeno do *stop and go*, terminologia que aparece nos trabalhos de Tullo Vigevani (2006a; 2010), e que evidencia que a variável política-partidária não determina necessariamente a ação internacional de estados e municípios. Essas ações não teriam origem ideológica nem surgem de estratégias definidas, mas de razões pragmáticas. Por isso que em determinados momentos os temas internacionais ganham destaque nos governos subnacionais e depois são esquecidos e buscam-se novos objetivos. O fator partidário não permitiria afirmar a tendência de maior ou menor ativismo internacional, embora apareça como variável explicativa de destaque na relação com o governo federal ou em casos específicos. Em relação ao governo do Acre, por exemplo, Gomes Filho verificou que a vinculação partidária teve significância para a paradiplomacia. A presença do mesmo partido político (PT) durante três administrações consecutivas (1999-2010) permitiu colocar em prática uma paradiplomacia estável e coerente com o programa de governo do partido,

mas foram governos que também mostraram oscilações entre si, evidenciando o *stop and go* e a característica do personalismo nas ações.

Por outro lado, ao analisarem de forma comparada as ações externas dos governos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre, Salomón e Nunes (2007) demonstraram o impacto do fator político-partidário nas atividades paradiplomáticas. A agenda internacional do Rio Grande do Sul apresentou-se menos estruturada e com uma adequação bem menor entre os objetivos propostos e os resultados alcançados do que o município de Porto Alegre:

> "Parece evidente que isso não esteja relacionado com o fato de serem atores diferentes, mas sim por Porto Alegre ter sido governada pelo mesmo partido durante quatro administrações sucessivas, o que lhe permitiu elaborar e manter uma agenda internacional mais coesa e coerente e menos sujeita à mudança que a do governo estadual, o qual não teve, desde 1987, a mesma força no poder em gestões consecutivas" (Salomón e Nunes, 2007: 137).

Em outro trabalho de análise comparada, Rafael Pons Reis (2012) examinou a inserção internacional de Curitiba e do estado do Paraná e em ambos os casos destacou a importância do papel das lideranças. O reconhecimento internacional da cidade de Curitiba é atribuído ao prefeito Jaime Lerner e aos seus sucessores que possuíam uma mesma proposta política em torno das ações externas. Em relação ao estado do Paraná, "a alternância de partidos políticos no poder levou a uma ação externa mais disforme, porém bastante significativa" (p. 10).

É importante lembrar que a inserção dos partidos políticos nas discussões das Relações Internacionais, quer seja considerar a participação desse ator no ambiente da política externa nacional ou da paradiplomacia, é algo recente e desafiador para a área. A agenda de pesquisa sobre política externa tem se diversificado consideravelmente, com estudos acerca da relação executivo-legislativo, dos grupos de interesse envolvidos, da participação da opinião pública e do envolvimento dos governos subnacionais. O aumento no número de estudos empíricos no Brasil voltados para a análise da relação entre os atores políticos, particularmente os partidos políticos, e a política externa nacional tem sido um avanço para a disciplina. O campo de estudos da *Foreign Policy Analysis (FPA)* esteve por muito tempo voltado para a análise mais ampla do Estado e dos burocratas tomadores de decisão em detrimento de outros atores, como o legislativo ou os partidos. Algumas razões são apontadas para o despertar deste interesse, como as mudanças no contexto internacional das últimas décadas, que levou à participação de novos atores; as transformações internas em curso, como o processo brasileiro de transição

democrática na década de 1980; e a maior inserção internacional do país com o processo de integração regional. Esse ambiente têm proporcionado tanto reavaliações de temáticas tradicionais quanto a análise de novas questões desafiadoras para as relações internacionais.

De fato, considerar os partidos políticos como atores influenciadores da política externa ou mesmo interessados em assuntos internacionais é um ineditismo. Os estudos teóricos clássicos entendem que, pelo fato do meio internacional ser distinto da ordem interna das nações, o que requer alto conhecimento técnico, prudência e um cálculo racional continuado, torna-se necessário a concentração das questões de política externa no âmbito do Estado e fora da arena pública. Maria Regina Soares de Lima, ao analisar mais de perto essa discussão, resume a teoria tradicionalista: "A boa política externa está de acordo com os interesses nacionais, cujo conteúdo só é conhecido pelos verdadeiros estadistas, intérpretes da vontade nacional, e cuja viabilidade pode ser impedida pela democracia" (Lima, 2000: 274). A democratização dessas políticas não seria desejável pois os grupos procuram interesses particulares opostos ao interesse geral da nação e a sociedade age de forma imediatista e emocional, o que poderia comprometer os compromissos e a imagem do país. Nesse sentido é que o Executivo assume o monopólio das decisões sobre questões internacionais enquanto o Congresso e demais atores políticos encontram-se à margem desse processo.

Há ainda o raciocínio de que política externa não dá voto, o que justificaria o desinteresse dos partidos políticos por esses assuntos (Saraiva, 2009). Os partidos políticos seriam "os mediadores mais qualificados para controlar e orientar o jogo, sempre delicadíssimo, das interações entre a política interna e a política externa" (Merle, 1978: 82). Entretanto, "os partidos tendem a privilegiar a política interna e a tratar da exterior como se fosse um parente pobre da mesma" e isso ocorre devido ao baixo interesse da opinião pública acerca dos assuntos internacionais (Merle, 1978: 80). Os partidos recorreriam a temas de política exterior apenas para fins eleitorais: para criar obstáculos ao adversário na estratégia de luta pelo poder ou quando há um assunto internacional que mobilize a opinião pública. A particularidade do sistema internacional, sempre tão dinâmico, também afastaria a militância ativa dos partidos em questões de política exterior visando não se comprometerem com acontecimentos que fogem do seu controle. Marcel Merle também argumenta que a alternância de partidos no governo não provoca rupturas na política externa. A continuidade nunca é total, mas as rupturas geralmente dizem respeito às táticas e não aos objetivos.

Paulo Roberto de Almeida, em contrapartida, em estudo sobre a evolução histórica do posicionamento dos partidos políticos brasileiros nos assuntos internacionais, identifica o retorno do interesse dos partidos por temas de política externa. Até o final do período militar, a orientação das negociações externas era centralizada no Estado, privilegiando aspectos técnicos em detrimento de escolhas políticas. As estruturas decisórias eram, de certa forma, impermeáveis ou insulares, como a literatura costuma ressaltar. A partir da Constituição de 1988, forças políticas começam a ganhar liberdade de atuação, "obrigando o titular das Relações Exteriores a trabalhar com o Congresso Nacional e com os partidos políticos em dimensão não experimentada desde o final do regime monárquico" (Almeida, 2004: 249). Nas últimas eleições presidenciais, a temática teve destaque nas campanhas dos candidatos assim como temas de política externa têm ganhado destaque ainda no Congresso e na mídia, o que demonstra uma clara mudança na relação dos atores políticos com os assuntos de âmbito internacional.

A retomada democrática, aliada a processos mais amplos como a globalização e a formação de blocos regionais, estaria ampliando os canais de participação e informação da sociedade civil, aproximando as temáticas internacionais do interesse popular (Holzhacker, 2006). Tal fato provoca impacto importante nas decisões dos agentes políticos uma vez que, em última instância, estão preocupados em obter votos. Assim, à medida que ocorre uma politização da política externa, os governantes buscam auscultar o interesse da população sobre o assunto. Seria o momento de democratização da política externa ou o seu "desencapsulamento"[54]. A presença, dentro dos partidos, de atores interessados em temas de política externa, como estudantes ou empresários, também estaria contribuindo para essa transformação (Almeida, 2004).

Assim, de um lado há as percepções de que os partidos não influenciam e não se interessam por questões de políticа externa, a não ser no momento de disputa eleitoral. Por outro lado há os que enxergam uma mudança no interesse dos partidos ou mesmo acreditam na sua capacidade de alterar o curso da política externa nacional. O posicionamento dos partidos em assuntos internacionais propiciaria ainda a identificação político-ideológica perante o eleitorado. A esquerda e a direita possuiria projetos internacionais distintos e, em muitos casos, a polarização ideológica seria evidenciada. Além disso, após a eleição faz-se

[54] Carlos Aurélio Pimenta de Faria (2008) usa o termo para se referir ao momento de flexibilização do processo de formulação da política externa brasileira. Os motivos do desencapsulamento estariam vinculados, de maneira geral, ao interesse da opinião pública pelo assunto.

uso da política externa nas estratégias de políticas públicas: os acordos internacionais são utilizados para promover políticas locais, o que prorrogaria o interesse do ator político-partidário pelas questões internacionais além do momento eleitoral (Oliveira e Onuki, 2006). Ao fazer um levantamento dos assuntos de política externa presentes nas diretrizes programáticas dos partidos políticos brasileiros[55], verificamos que dos 28 partidos políticos analisados apenas 2 não apresentaram nenhuma referência a assuntos internacionais em seus documentos: PTdoB e PRTB. Em relação ao número de partidos com propostas específicas sobre política externa, foram encontrados referências nos documentos de 20 partidos[56], ou seja, em 71,42% dos casos analisados.

O fato da maior parte dos partidos políticos se preocuparem em estabelecer diretrizes específicas sobre assuntos da política externa nacional permite refletir acerca das argumentações de que este assunto não atrai os partidos, ou de que a competição entre os partidos os levam a formular programas de escopo geral para atender um amplo espectro de interesses. Verificamos ainda no levantamento que há diferenças de posicionamento dos partidos em relação aos assuntos internacionais, especialmente em temas relacionados à ordem econômica internacional, à integração regional e à cooperação com países e regiões pontuais. Alguns partidos foram mais além ao elaborarem também uma proposta específica de política externa. Em relação às diferenças de posicionamento, na temática econômica e financeira, há aqueles partidos que se posicionam de maneira contrária e crítica ao sistema econômico internacional vigente e defendem uma nova ordem econômica que evite os danos da denominada globalização e os interesses dos países mais ricos (PT, PCB, PDT, PTB, PSOL, PSTU, PPL, PSL). Por outro lado, há os que se posicionam favoravelmente e entendem que o país deve se adaptar à ordem econômica global e fazer uso dos benefícios da globalização (DEM, PSDB).

Em relação à integração regional e cooperação, as divergências aparecem em relação às parcerias internacionais que o Brasil tem que buscar. Por um lado há os partidos que não concordam com o estabelecimento de parcerias específicas e defendem o amplo diálogo

[55] Em 2012, fizemos um estudo ainda não publicado que buscou identificar a presença da temática internacional nos programas partidários. Foram consultados os estatutos, manifestos, declarações e programas de todos os partidos políticos brasileiros com o intuito de encontrar nas orientações político-doutrinárias dos mesmos referências a qualquer assunto de âmbito internacional. Cabe ressaltar que não foi possível encontrar na época o programa partidário ou mesmo as diretrizes ou princípios do Partido Trabalhista Cristão (PTC) e do Partido Ecológico Nacional (PEN). Nestes casos foram analisados apenas seus estatudos e, como é sabido, na maioria deles não há indicação dos objetivos políticos pois tratam apenas da estrutura interna e organização do partido.

[56] PMDB, PTB, PDT, PT, DEM, PCdoB, PSB, PSDB, PCO, PPS, PV, PP, PSTU, PCB, PHS, PRB, PTN, PSL, PSOL, PR.

internacional (PR, DEM, PSDB, PP) e aqueles que defendem o fortalecimento das parcerias Sul-Sul, especificamente com os países subdesenvolvidos e em desenvolvimento (PT, PCdoB, PDT, PP, PMDB). A maior parte desses partidos também apontam uma preferência pela integração sul-americana e latinoamericana (PT, PCdoB, PDT, PP, PR, PSB, PTB, PV, PPS, PCB) ao invés de uma integração nos moldes da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

Outro dado observado é que o interesse dos partidos por assuntos da política internacional se prolonga ao longo do tempo. Ao analisar os documentos dos partidos desde a década de 1980, foram encontradas referências sobre estes assuntos em todos os programas dos 26 partidos, exceto no programa do Partido dos Democratas de 1999, no programa do PTN de 1995 e no Estatuto do PCdoB de 2005.

Todavia, quando analisamos o âmbito subnacional, verificamos nos planos de governo de grande parte dos governadores eleitos em 2010[57] que as referências à temática internacional aparece pouco e de forma mais difusa. Na maioria dos programas não há propostas voltadas especificamente para o desenvolvimento das relações internacionais do estado. A temática internacional aparece, em grande medida, para atender os objetivos das políticas públicas apresentadas, servindo como instrumento de promoção do desenvolvimento econômico e social da região. Ou seja, as ações internacionais são entendidas como atividades-meio dentro do governo e não como atividades-fim. Por isso que a maior parte dos programas fala em promoção do comércio exterior e aumento na captação de recursos internacionais. Tal constatação já era esperada, primeiramente pelo caráter mais pragmático dos programas de governo estaduais e segundo porque os estados subnacionais brasileiros atuam internacionalmente sobretudo devido a interesses econômicos, como já exposto. Suas atividades internacionais relacionam-se à área de *low politics* enquanto os temas da *high politics* são de exclusividade da política externa nacional[58], como é relatado recorrentemente pela literatura. Os governos estaduais no Brasil não possuem motivações mais complexas de projeção política internacional, como aspirações separatistas ou a busca por legitimidade das

[57] Relatamos anteriormente a dificuldade de ter acesso aos programas de governo dos governadores anteriores já que a apresentação das propostas de governo dos candidatos ao Tribunal Eleitoral passou a ser obrigatória somente nas eleições de 2010, conforme determinação da Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009.

[58] Essa distinção é recorrente no campo de estudo das Relações Internacionais. Os temas atrelados à *low politics* seriam as questões de âmbito econômico, social, cultural e a *high politics* refere-se às questões de segurança nacional. Na paradiplomacia, os governos subnacionais não atuam em áreas que envolvem a defesa e segurança do país.

suas ações autônomas, ao contrário do que acontece com outros entes subnacionais ao redor do mundo.

Os governadores eleitos que apresentaram de fato uma agenda internacional foram Tarso Genro (PT) no Rio Grande do Sul e Anchieta Júnior (PSDB) em Roraima. No plano de governo de Tarso Genro encontramos como objetivo a expansão das relações internacionais do estado dentro do ambiente de cooperação e integração regional com o Mercosul, América Latina e países emergentes, além do projeto de cooperação Sul-Sul desenvolvido pelo Governo Federal. Aborda ainda a importância da União Europeia na formação histórica do estado de Roraima e a necessidade de reforçar laços culturais, econômicos e políticos com este continente. Há referência ainda à questão econômica e captação de recursos junto aos Organismos Internacionais. Anchieta Júnior apresentou uma seção específica sobre Relações Internacionais em seu plano de governo e a principal questão abordada foi o relacionamento do estado com os países da fronteira. O plano fala da integração socioeconômica com a Venezuela e Guiana e da criação da Secretaria Extraordinária de Relações Internacionais com o intuito de priorizar a relação com esses países. Não deixa de tratar também da captação de recursos externos, da promoção do turismo internacional, da articulação com Organismos Internacionais e da realização de parcerias e acordos com outros países.

O plano de governo de Agnelo Queiroz (PT) para o Distrito Federal apresentou um tópico específico de relações internacionais mas dentro da sua proposta de política pública para a saúde do DF. A proposição foi de fortalecer a cooperação internacional nessa área com o objetivo de ampliar o complexo produtivo em saúde. O governador Tião Viana (PT) também foi um dos que apresentou uma forte agenda internacional, apesar de não propor nenhuma política específica para as relações internacionais do estado. Seu programa ressaltou o desenvolvimento sustentável por meio da agenda internacional de mudanças climáticas, as ações de cooperação voltadas para a proteção da fronteira e a coibição do tráfico internacional de drogas, as obras de infraestrutura e transportes na fronteira com o Peru, o desenvolvimento tecnológico visando a inserção internacional. Os governadores que não fizeram nenhuma alusão ao tema, nem mesmo à promoção das exportações ou à captação de recursos, foram: Camilo Capiberibe (PSB-AP), Antônio Anastasia (PSDB-MG), Ricardo Coutinho (PSB-PB), Raimundo Colombo (DEM-SC).

A ausência de referência nos planos de governo não exprime, no entanto, a inexistência ou a baixa atuação internacional desses estados, como é o caso do Estado de

Minas Gerais e de Santa Catarina. Essas questões serão retomadas mais adiante, no momento que formos analisar o desenvolvimento das ações paradiplomáticas dos estados brasileiros.

CAPÍTULO 2: O AMBIENTE PARADIPLOMÁTICO ESTADUAL

Neste capítulo será apresentado o meio em que a paradiplomacia estadual se desenvolve, suas características, motivações, dificuldades encontradas, o modo de funcionamento e também os principais atores envolvidos no processo decisório e na formulação de políticas. Os resultados apresentados provêm dos 199 questionários respondidos por funcionários ou ex-funcionários públicos de todos os governos estaduais.

Primeiramente, os dados serão expostos de forma consolidada para verificarmos as características gerais da paradiplomacia estadual brasileira. No segundo momento serão então analisadas as possíveis diferenciações existentes no ambiente paradiplomático quando consideramos o nível de desenvolvimento de cada estado e sua localização geográfica. Os estados foram diferenciados e agrupados de acordo com os seus índices de desenvolvimento humano (IDHM), a região a qual pertencem e se estão localizados na faixa de fronteira. As respostas dos questionários também serão analisadas considerando outro aspecto de diferenciação: a existência ou não de órgãos específicos para tratar de assuntos internacionais dentro do estado. Esse aspecto é relevante para o capítulo porque foram feitas perguntas ao longo do questionário que objetivavam identificar os principais atores paradiplomáticos estaduais dentro da estrutura vigente. Sendo assim, é preciso analisar as respostas obtidas considerando as diferentes estruturas.

O determinante político e a alternância de governos serão abordados em seção específica. O questionário procurou indagar os funcionários públicos estaduais acerca do impacto da mudança de governos e a influência da variável político-partidária nas ações paradiplomáticas.

Este capítulo é fundamental como ponto de partida da tese porque proporciona as primeiras inferências acerca do ambiente em que ocorrem as atividades internacionais estaduais e os resultados aferidos servirão de base para os dois capítulos empíricos seguintes, que permitirão qualificar melhor as respostas dos questionários ao analisarem especificamente a estrutura e os atos internacionais negociados e firmados pelos entes.

2.1 Características gerais: motivações, estratégias e dificuldades

No Capítulo 1 foram apresentados diversos aspectos da paradiplomacia brasileira. Buscou-se mostrar as diferenciações que ocorrem por tipo de governo (estado ou município), as particularidades do federalismo nacional e da Constituição que proporcionam ou dificultam a atuação internacional subnacional, os desdobramentos e adaptações institucionais que ocorrem nos três níveis de governo e a relação que se estabelece entre eles, a forma que o Mercosul e a localização geográfica interferem na paradiplomacia e as análises sobre o impacto da alternância de governos nos rumos paradiplomáticos, o que pode estar relacionado tanto com o personalismo quanto com a inclinação partidária dos líderes.

Apesar do grande avanço nas análises, que já permitiu mapear e inferir muito acerca da paradiplomacia no Brasil, vimos que a maior parte dos estudos buscou investigar a atuação internacional municipal ou ao estudo de estados específicos, sendo que as teses de Ironildes Bueno e Francisco Gomes Filho foram as únicas que fizeram uma análise mais ampla acerca das características da paradiplomacia estadual. Nesse capítulo será possível resgatar, complementar e aprofundar os resultados encontrados pela literatura, comparando algumas das informações obtidas pelos estudos com os dados que levantamos a partir do questionário aplicado aos funcionários estaduais, além de apresentar outras características e novas informações, especialmente acerca da interferência do fator político na paradiplomacia.

Vimos anteriormente que o motivo econômico é fundamental para explicar a busca por atuação internacional pelos estados brasileiros. De fato, a maior parte dos estudos ressalta que os fatores que impulsionam as regiões a procurarem a arena internacional são de âmbito econômico, cultural e político (Hocking, 1999; Keating, 1999; Soldatos, 1990). Economicamente, as regiões procuram investimentos externos, mercados para seus produtos e tecnologia para se modernizarem. Em um mundo em crescente mobilidade, eles também buscam promover o turismo internacional bem como a internacionalização de suas economias e a divulgação de firmas locais (Hocking, 1999: 4). Em grande medida, a paradiplomacia acontece porque os entes subnacionais querem crescer economicamente, divulgar sua língua e cultura, angariar prestígio e projeção política.

Na pesquisa de Ironildes Bueno (2010), vinte dos 24 estados brasileiros apontaram a promoção das exportações e/ou atração de investimentos como a principal motivação das missões internacionais. Outros dois estados, o Amazonas e o Amapá, apontaram o meio

ambiente como a principal motivação das viagens dos governadores e os estados do Paraná e Rondônia indicaram o aprimoramento de relações políticas e o intercâmbio de práticas de gestão pública. A questão ambiental e o aprimoramento de relações com líderes estrangeiros apareceram, portanto, como a segunda maior motivação dos entes. No survey do autor, todos os estados pesquisados indicaram ainda que possuem programas estaduais de promoção de exportações e atração de investimentos externos diretos (PEAI). O serviço mais comum dentro do programa consiste no apoio à participação de empresas em missões e feiras comerciais internacionais. Esse serviço foi oferecido por todos os estados, exceto São Paulo. Outros serviços prestados por cerca de 60% dos estados foram: o marketing para atração de investimentos externos diretos e serviços como seminários, cursos ou programas de treinamento em exportação. Por volta de 1/3 dos governos mantém programas de atração de estudantes estrangeiros para universidades estaduais e oferece serviços de pesquisa de mercado e de assessoramento para a entrada em mercados estrangeiros. Somente 6% indicaram possuir escritórios no exterior (Bueno, 2010: 262-263).

No caso específico dos governos fronteiriços da Amazônia brasileira, Gomes Filho (2011: 232) observou que, em linhas gerais, o foco desses estados esteve direcionado para os interesses econômicos e socioambientais, principalmente a promoção das exportações, atração de investimentos e busca por financiamentos. Outros assuntos importantes apontados pelos estados foram a promoção do turismo e a busca por cooperação técnica internacional e também fronteiriça. A cooperação fronteiriça é uma questão sensível para o desenvolvimento desses estados e foi destacada pelos estados do Amazonas, Roraima, Amapá e Acre.

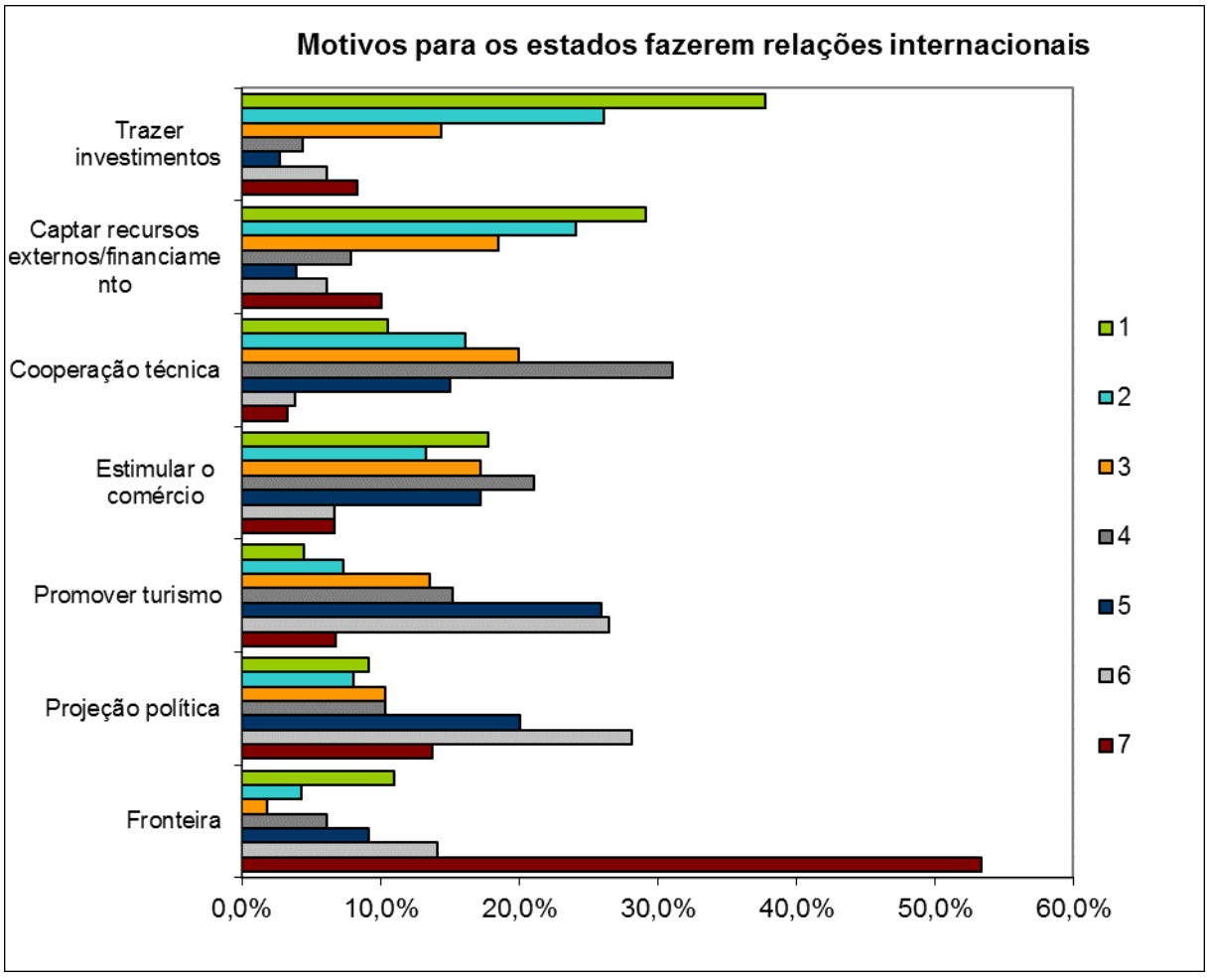
Em nosso questionário também indagamos os funcionários estaduais sobre os motivos que levam o governo estadual a fazer relações internacionais. Buscamos sistematizar ao máximo as opções de resposta, seguindo o que a literatura tem apontado como motivações para a paradiplomacia. A pergunta indicava 7 opções para o estado atuar internacionalmente e foi solicitado aos respondentes que ordenassem cada motivo de acordo com o grau de importância de cada um (1 = mais importante e 7 = menos importante). As respostas ilustradas no Gráfico 1 abaixo mostram que a busca por investimentos externos consiste no primeiro motivo para os entes atuarem internacionalmente, sendo assinalada como o motivo mais importante (nº 1) por cerca de 38% dos questionados e como opção nº 2 por 26%.

O segundo motivo mais importante é a captação de recursos financeiros que foi marcada como primeira e segunda opção por 29% e 24%, respectivamente, dos funcionários

estaduais. A cooperação técnica internacional foi a mais assinalada como terceiro (20%) e quarto (31%) motivo para a atuação internacional dos estados, bem como a promoção do comércio exterior, que foi marcada como opção nº 3 por 17% e como opção nº 4 por 21% dos respondentes. Em quinto lugar temos a promoção do turismo internacional (26%), em sexto lugar a projeção política (28%) e em último lugar as questões de fronteira, que foi o motivo menos importante assinalado como opção nº 7 por 53% dos questionados.

Entre outros motivos elencados pelos funcionários estaduais na seção destinada aos comentários estão: a questão educacional e cultural, meio ambiente e o intuito de criar um aparato burocrático para recepcionar autoridades estrangeiras como embaixadores e chefes de estado.

Gráfico 1 – Motivos para os estados fazerem relações internacionais, por ordem de importância



Fonte: Elaboração própria a partir do questionário que desenvolvemos e aplicamos junto aos funcionários dos governos estaduais brasileiros.

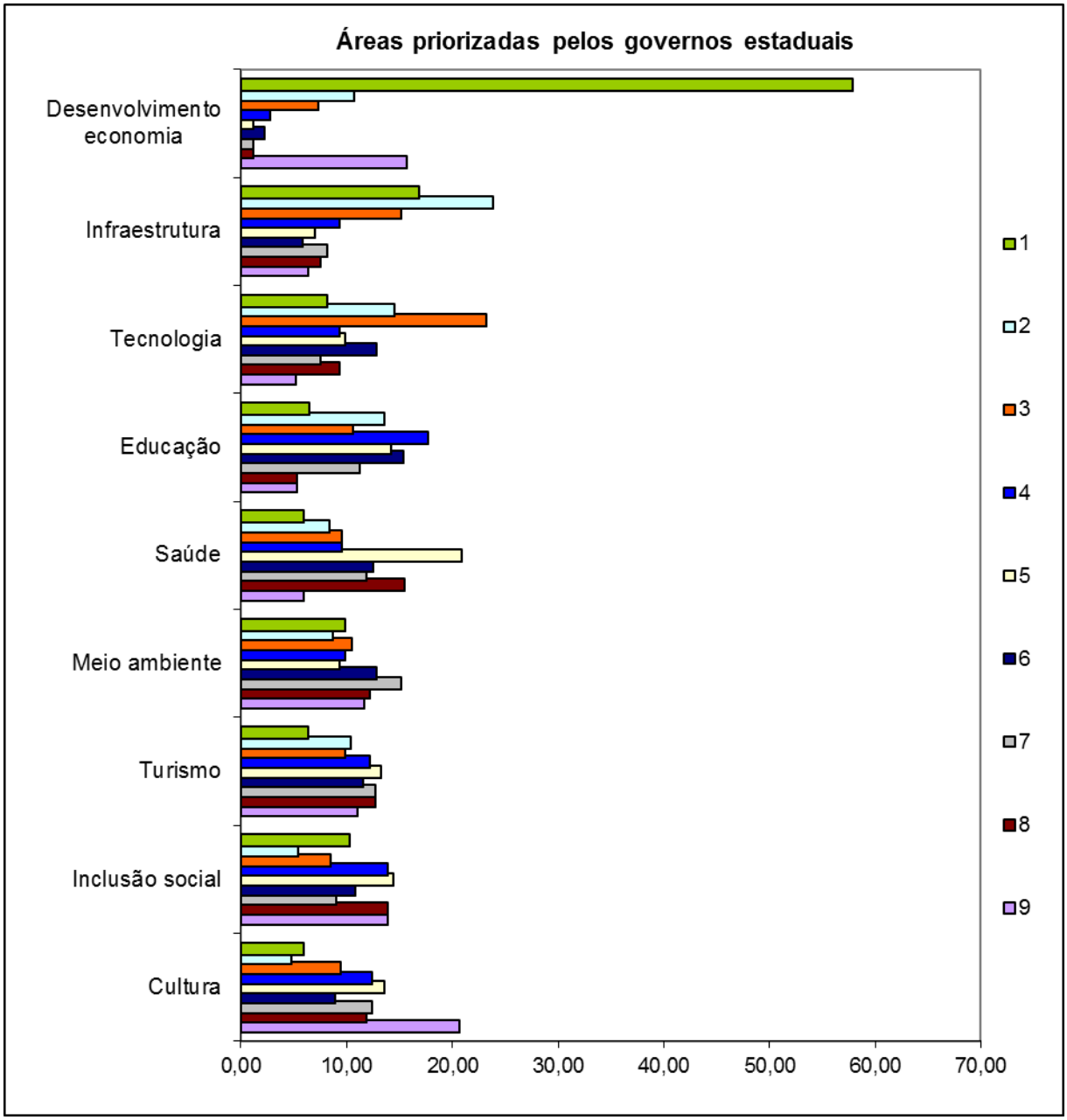
Ao fazer a média ponderada[59] dos resultados obtidos, conseguimos classificar os motivos acima na seguinte ordem de importância: investimentos externos (19%), financiamento externo (18%), cooperação técnica internacional (15,1%), comércio exterior (14,9%), turismo (12,3%), projeção política (12%) e questões de fronteira (8,7%). Confirmando a tendência apresentada pelos estudos, o fator econômico consiste no principal motivo para os estados fazerem relações internacionais (52%). Destacamos ainda a importância dada à cooperação internacional, algo que também aparece no estudo de Gomes Filho, especialmente com o enfoque fronteiriço como será apresentado adiante. As ações de cooperação internacional também serão melhor analisadas no Capítulo 4.

Ainda sobre os motivos que levam os governos subnacionais a fazerem relações internacionais, buscamos indagar os funcionários estaduais sobre a finalidade das ações internacionais desenvolvidas, isto é, que objetivos internos busca-se atingir ou quais são as áreas mais priorizadas quando decidem atuar internacionalmente. Como apontado no Capítulo 1, as ações internacionais são vistas como atividades-meio, ou seja, não são a meta principal e servem para atender objetivos de políticas públicas e promover o desenvolvimento local. Dessa forma, o intuito é verificar quais são os temas de política pública priorizados na atuação internacional. Foram apresentadas 9 opções de resposta as quais também deveriam ser ordenadas conforme o grau de importância (1 = mais importante e 9 = menos importante).

O Gráfico 2 abaixo mostra que cerca de 58% dos respondentes consideram o desenvolvimento da economia como o objetivo mais importante (nº 1) para fazer relações internacionais. A segunda área mais importante foi a de infraestrutura com 24% e o tema da tecnologia aparece em terceiro com 23% dos questionados assinalando a opção nº 3. Em quarto lugar temos a área de educação (18%), em quinto lugar a saúde (21%) e em sexto a área de meio ambiente (13%). O turismo foi assinalado como quinta e sétima opção por 13,3% e 12,7% dos funcionários, respectivamente, e a inclusão social aparece na oitava e nona colocação com 14%. A temática da cultura foi a menos importante, assinalada como opção nº 9 por 21% dos respondentes. Nas respostas abertas apareceram também outros objetivos como a questão da segurança, imigração, combate ao tráfico de drogas e o agronegócio.

[59] Na média ponderada, atribuímos peso gradativo às opções de resposta de acordo com o grau de importância indicado. Dessa forma, à opção nº 1 (mais importante) foi atribuído maior peso e à opção nº 7 (menos importante) menor peso.

Gráfico 2 – Áreas que os governos estaduais priorizam ao fazerem relações internacionais, por ordem de importância



Fonte: Elaboração própria a partir do questionário que desenvolvemos e aplicamos junto aos funcionários dos governos estaduais brasileiros.

Mais uma vez efetuamos a média ponderada e a classificação por ordem de importância foi a que segue: desenvolvimento econômico (15,8%), infraestrutura (13,5%), tecnologia (12,3%), educação (11,8%), meio ambiente (10,5%), saúde (10,5%), turismo

(10,4%), inclusão social (10,3%) e cultura (9,3%). Dessa maneira, verificamos que o fator econômico continua como o tema de destaque quando decidem agir internacionalmente.

A área de relações internacionais tem se mostrado importante para atingir as políticas públicas estaduais, principalmente a atração de investimentos e a captação de recursos externos que servem para a implementação de projetos governamentais voltados para o desenvolvimento da economia, saúde, educação, infraestrutura, etc. Buscamos averiguar o grau de importância dado à área de relações internacionais dentro dos governos estaduais. Como visto, a paradiplomacia tem se desenvolvido cada vez mais no Brasil, no entanto, há vários casos relatados de avanços e retrocessos bem como descontinuidade das ações. Os órgãos específicos criados para tratar da atuação internacional do estado podem ser extintos quando muda o governador ou mesmo dentro da mesma gestão. Foi então solicitado aos questionados que apontassem o grau de importância da área e as respostas obtidas estão demonstradas na Tabela 3 abaixo.

Tabela 3 – Relevância da área de relações internacionais para os governos estaduais

Qual o grau de importância da área de relações internacionais?	
Muito relevante	39,78 %
Razoavelmente relevante	33,15 %
Pouco relevante	17,13 %
Não é uma área relevante	7,18 %
Não sabe	2,76 %
Total	**181**

Fonte: Elaboração própria. Dados do questionário que desenvolvemos e aplicamos junto aos funcionários dos governos estaduais brasileiros.

É possível verificar na tabela que 72,9% dos respondentes indicaram que a área internacional é considerada relevante dentro do governo estadual enquanto 24,3% afirmaram ser de baixa ou nenhuma relevância. Entre os que apontaram o setor como importante, quase 40% indicou ser muito relevante e 33% assinalaram como razoavelmente relevante. Somente 7,18% afirmaram que não se trata de uma área relevante dentro do governo. Ou seja, parece haver de fato uma consciência dos governos de que atuar internacionalmente pode trazer benefícios e auxiliar no crescimento do estado, por isso a área é mostrada como importante ou relevante pela maioria dos questionados. Ademais, em outra pergunta do questionário, 95%

responderam que acham necessário a existência de um setor específico de relações internacionais no governo do estado.

Essa consciência da relevância da paradiplomacia não implica dizer, no entanto, que consiste em uma área prioritária dentro do governo, já que são citados diversos exemplos de extinção de órgãos responsáveis, redução de funcionários e outras dificuldades que serão vistas logo adiante. Portanto, não podemos afirmar que existe uma relação direta entre o alto índice de relevância da área com a preferência dada à mesma em termos de políticas. As atividades paradiplomáticas se incrementaram ao longo do tempo, cada vez mais os entes têm buscado atuar internacionalmente e tomado consciência dos seus benefícios, mas isso não reflete em incrementos ou investimentos no setor ou mesmo na elaboração de uma política internacional pelos governos. Tanto que 44% responderam que consideram a atuação internacional do seu estado média, 34% responderam que consideram baixa e 22% apontam que o estado possui uma alta atuação internacional.

Essa questão pode ser evidenciada na pergunta que fizemos para saber se o governo possui uma política ou estratégia definida de relações internacionais (Tabela 4). Cerca de 41% apontaram que raramente ou nunca há uma política de relações internacionais e 34,6% disseram que na maioria das vezes existe uma estratégia definida. Somente 11,5% informaram que sempre há uma política definida para as relações internacionais.

Tabela 4 – Sobre a existência de políticas definidas de relações internacionais nos estados

O governo possui uma política definida de relações internacionais?	
Sempre	11,54 %
Maioria das vezes	34,62 %
Raramente	31,32 %
Nunca	9,89 %
Não sabe	12,64 %
Total	**182**

Fonte: Elaboração própria. Dados do questionário que desenvolvemos e aplicamos junto aos funcionários dos governos estaduais brasileiros.

Carmem Nunes (2005) analisou a atuação internacional do Estado do Rio Grande do Sul no período de 1987 a 2002 e um dos principais problemas apontados foi a ausência de uma estratégia internacional. Na análise das mensagens dos quatro governadores à

Assembleia Legislativa, a autora não encontrou evidências de que houvesse uma noção clara e de longo prazo do significado, por exemplo, do Mercosul e dos diversos aspectos da integração regional e suas consequências para a sociedade gaúcha. Também no âmbito dos investimentos externos e do comércio internacional, as iniciativas buscavam aproveitar oportunidades e reagir aos contextos sem uma estratégia de internacionalização de longo prazo. Em determinando momento, buscavam-se os investimentos diretos externos e em seguida esse objetivo era abandonado para priorizar a promoção comercial. No caso das missões realizadas no exterior, "os locais visitados não foram escolhidos com base em estudos estratégicos e os objetivos de muitas viagens eram genéricos, como a promoção do comércio exterior e a atração de investimentos, sem definir claramente os produtos a serem divulgados ou os investimentos que o estado necessitava" (p. 136-137).

Ainda sobre esse ponto, buscamos verificar em outra pergunta a forma que os entes estaduais atuam internacionalmente (Tabela 5). As opções de resposta eram: 1) Atua de forma ativa, buscando parcerias internacionais de acordo com uma estratégia definida; 2) Atua de forma ativa, buscando parcerias mas sem uma estratégia internacional definida; 3) Não costuma ter iniciativa, atua de acordo com as demandas e oportunidades que vão surgindo. Nesse aspecto, foi importante constatar que cerca de 77% indicaram haver uma atuação ativa, no entanto, 43,4% agem sem uma estratégia definida e 33,52% agem conforme uma política previamente estabelecida. Cerca de 23% assinalaram que não há uma atuação ativa e com iniciativa, eles apenas respondem às demandas e oportunidades que lhe são apresentadas. Ou seja, podemos verificar nas respostas que a maior parte dos entes subnacionais estatais brasileiros atuam sem planejamento prévio das suas ações internacionais.

Tabela 5 – Forma dos estados atuarem internacionalmente

Sobre a forma que o estado atua internacionalmente:	
Atua de forma ativa, buscando parcerias internacionais de acordo com uma estratégia definida	33,52 %
Atua de forma ativa, buscando parcerias mas sem uma estratégia internacional definida	43,41 %
Não costuma ter iniciativa, atua de acordo com as demandas e oportunidades que vão surgindo	23,08 %
Total	**182**

Fonte: Elaboração própria. Dados do questionário que desenvolvemos e aplicamos junto aos funcionários dos governos estaduais brasileiros.

Esses resultados podem estar relacionados com uma característica peculiar da paradiplomacia, que também reflete a dicotomia da relevância *versus* a prioridade dada à área internacional. Trata-se do fato da atuação internacional dos estados ocorrer, na maioria das vezes, de forma difusa e multissetorial. Ou seja, é comum o relato de gestores de secretarias ou assessorias específicas para assuntos internacionais indicando que as ações externas são desenvolvidas também por outras secretarias do governo e que estas não costumam informar a secretaria de relações internacionais sobre suas atividades. Nesse sentido, a atuação externa acaba sendo realizada por diversos órgãos, que não dialogam ou estabelecem ações coordenadas entre si.

A falta de uma estratégia internacional com objetivos definidos é tanto causa quanto consequência desse ambiente difuso, que poderia ser modificado se houvesse uma percepção diferente dos líderes em relação à política internacional. Um possível fator explicativo para a baixa prioridade dada pelas lideranças à essa área consiste na visão do eleitorado local sobre atuar internacionalmente. Bueno (2010: 252) aponta que não é raro encontrar na imprensa e meios de comunicação referências às viagens e missões internacionais realizadas pelo governador como turismo oficial e má gestão do recurso público. Essa pressão do eleitorado local e a falta de preparo de governadores e gestores da área para lidar com a situação pode resultar nas diversas dificuldades operacionais da paradiplomacia brasileira.

Carmem Nunes (2005) verificou que na paradiplomacia do Rio Grande do Sul a maioria dos titulares da secretaria não tinha experiência em assuntos da área internacional e a equipe técnica contava com poucos especialistas, cuja formação para atuar na área ocorreu por meio da prática. Há outros problemas como o desconhecimento de línguas estrangeiras e a falta de orçamento próprio, o que dificulta na hora de decidir sobre as despesas: "os recursos financeiros reduzidos tornaram difícil o trabalho que, ao não ser considerado prioritário, era muitas vezes visto como despesa supérflua ou excessiva" (p. 135). A estrutura e os recursos financeiros nunca foram suficientes para o desenvolvimento e implementação de uma política internacional. Nesse sentido, a autora cita o primeiro Secretário de Assuntos Internacionais do Estado, Ricardo Seitenfus, que indicava que a profissionalização e o embasamento técnico seriam fatores indispensáveis para a construção de uma política internacional estadual que pudesse ser respeitada tanto em Brasília quanto pelos governos estrangeiros. Gomes Filho (2011: 228-229) também mostrou que os estados amazônicos detentores de instâncias paradiplomáticas com recursos humanos preparados tecnicamente apresentaram melhores

resultados em relação aos estados desprovidos de pessoal qualificado. Tanto a presença de uma estrutura paradiplomática quanto de funcionários com expertise impactam qualitativa e quantitativamente nas atividades internacionais.

Buscamos verificar essa questão do preparo das pessoas envolvidas nas negociações internacionais do estado (Tabela 6) e 56,6% dos respondentes apontaram que os envolvidos estão razoavelmente preparados para lidar com o assunto. Pouco mais de 24% indicou que as pessoas envolvidas estão muito preparadas e 19% que elas estão pouco ou nada preparadas. Ou seja, para a grande maioria dos respondentes o nível de preparo é bem mediano.

Tabela 6 - O preparo das pessoas envolvidas nas negociações internacionais

As pessoas envolvidas estão preparadas para lidar com o assunto?	
Muito preparadas	24,18 %
Razoavelmente	56,59 %
Pouco	15,93 %
Nenhum preparo	3,3 %
Total	**182**

Fonte: Elaboração própria. Dados do questionário que desenvolvemos e aplicamos junto aos funcionários dos governos estaduais brasileiros.

Esses problemas aparecem novamente em questão aberta na qual perguntamos aos funcionários estaduais quais são as principais limitações para a atuação internacional do governo estadual. As respostas aparecem sistematizadas no Quadro 1. Foram 140 respostas abertas obtidas e, como podemos perceber no quadro acima, as principais dificuldades apontadas consistem na falta de planejamento e de política internacional definida; a falta de estrutura e de equipe própria suficiente; o baixo interesse ou a falta de vontade política dos governantes; o despreparo e falta de experiência dos gestores e também a ausência de orçamento próprio. De fato, o problema da ausência de planejamento e a debilidade na elaboração de estratégias de relações internacionais, o que envolve o interesse e a vontade política dos governantes, parece ser o principal empecilho para a atuação internacional subnacional. Foram 70 apontamentos nesse sentido enquanto a falta de estrutura e qualidade técnica dos funcionários aparece em segundo lugar com 63 registros. Aproveitamos a oportunidade para destacar que o problema da descontinuidade que ocorre com a mudança de governos, junto com a questão mais específica da interferência partidária, foram indicados em

16 respostas. Buscamos elaborar perguntas que pudessem verificar melhor o impacto do fator político-partidário e os dados serão apresentados mais adiante na seção sobre a alternância de governos.

Quadro 1 – Dificuldades para a atuação internacional dos governos estaduais

Dificuldades apontadas pelos questionados para a atuação internacional dos governos estaduais	
Falta planejamento (política e estratégia definida)	40
Falta estrutura (equipe própria e pessoal suficiente)	34
Falta interesse (iniciativa, visão pessoal dos governantes, vontade política, priorizam questões domésticas)	30
Despreparo (qualidade técnica, falta experiência):	29
Orçamento/recursos financeiros	21
Descontinuidade das ações (mudança de governo):	11
Burocracia (entraves burocráticos internos e externos): Relacionados ao Governo Federal/MRE	11 4
Falta autonomia dos estados nessa área (entraves da Constituição Federal, necessidade de um marco jurídico, capacidade de atuação internacional limitada): Marco jurídico Limitações legais	9 2 3
Falta interlocução entre órgãos da administração estadual	8
Deficiência da infraestrutura e capacidade competitiva do estado	5
Limitações político partidárias (questões partidárias que interferem na escolha dos temas, países, regiões; politicagem)	5
Ausência do Governo Federal (falta de apoio e de diálogo, não busca ouvir os estados)	4
Falta de organização e de acesso a informações	3
Baixo dinamismo econômico do estado	3
Problemas com atores externos (incerteza de investir no Brasil, falta de informações dos atores sobre os estados brasileiros)	3

Capacidade de endividamento	2
Acordos concentrados na modalidade financeira (falta diversificação)	2
Ausência de curso de relações internacionais	1
Empresas querem benefícios fiscais	1

Fonte: Elaboração própria. Dados do questionário que desenvolvemos e aplicamos junto aos funcionários dos governos estaduais brasileiros.

Apesar de todas essas dificuldades apontadas para fazer relações internacionais, 55% dos respondentes disseram que os atos firmados frequentemente cumprem com os objetivos propostos enquanto 31% apontaram que os atos ocasionalmente atingem os objetivos e 6,7% que raramente ou nunca. É importante destacar ainda que apenas 9,4% indicaram que os atos internacionais sempre cumprem com os objetivos propostos (Tabela 7). Há, portanto, um índice relativamente alto de cumprimento dos objetivos estabelecidos.

Tabela 7 – Se os atos internacionais cumprem os objetivos propostos

Os atos internacionais firmados cumprem os objetivos propostos?	
Sempre	9,44 %
Frequentemente	55,00 %
Ocasionalmente	24,44 %
Raramente	6,11%
Nunca	0,56 %
Não sabe	4,44 %
Total	**180**

Fonte: Elaboração própria. Dados do questionário que desenvolvemos e aplicamos junto aos funcionários dos governos estaduais brasileiros.

2.2 Principais atores e perfil dos agentes

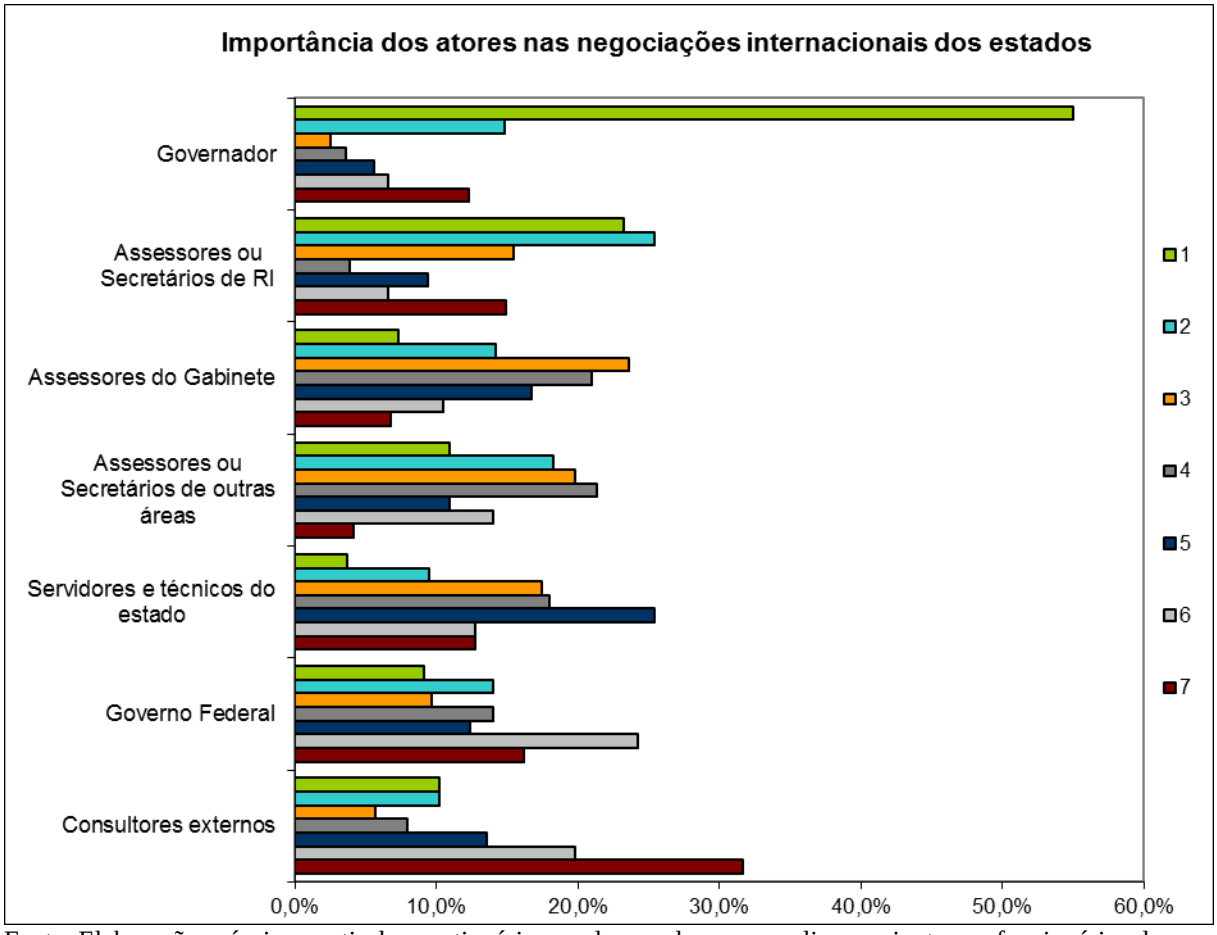
Em relação aos principais atores paradiplomáticos, Bueno (2010: 256-257) indicou que a mais alta autoridade responsável pelos assuntos internacionais do estado é o governador, seguido pelo vice-governador. Em segundo lugar vem os diretores ou assessores do Gabinete do Governador (34,9%), depois os Secretários de assuntos internacionais (29,1%), em quarto lugar Diretores/Superintendentes/Subsecretários da Secretaria ou Agência

de Desenvolvimento Econômico (17,5%) e ao final os demais Secretários. As outras secretarias e órgãos que apareceram nas respostas foram: Educação, Meio Ambiente, Segurança Pública, Planejamento, Cultura, Agricultura, Turismo, Universidades Estaduais, Secretaria da Casa Civil.

Também procuramos identificar em nosso estudo os principais atores que conduzem as relações internacionais do estado bem como aqueles que participam do seu processo decisório. Foram elaboradas diversas perguntas nesse sentido, procurando todavia outros enfoques e também outros atores. Incluímos nas opções de resposta instituições como as Assembleias Legislativas Estaduais, os Tribunais de Contas, o Ministério Público Estadual e também o Governo Federal. Como vimos no Capítulo 1, essas instituições podem interferir na paradiplomacia ao tentarem controlar suas ações ou mesmo questionar a competência do governador de fazer relações internacionais.

Primeiramente, solicitamos aos questionados que colocassem os atores que fazem as relações internacionais do estado em ordem de importância (1 = mais importante e 7 = menos importante) e os resultados podem ser visualizados no Gráfico 3 abaixo. O governador foi apontado por 54,6% dos respondentes como o ator mais importante (nº 1) nas negociações internacionais do estado. Como segundo ator mais importante aparece o assessor ou secretário da área específica de relações internacionais, o qual foi assinalado como opção n° 2 por 25,4% dos funcionários. Os assessores de gabinete foram os mais indicados na opção n° 3 (23,6%) e assessores ou secretários de outras áreas da administração pública na opção nº 4 (21,35%). Os menos importantes foram o Governo Federal e os consultores externos. O poder público federal aparece com o maior número de indicações na opção nº 6 (24,2%) e os consultores foram indicados como os atores menos importantes (n° 7) por 31,6% dos funcionários. A ordem geral de importância quando efetuamos a média ponderada é: Governadores (19%), assessores de assuntos internacionais (16%), assessores de outras secretarias (15%), assessores do gabinete (14,7%), servidores e técnicos do estado (12,4%), governo federal (12,3%) e consultores externos (10,6%).

Gráfico 3 – Sobre as pessoas que fazem as negociações internacionais dos estados



Fonte: Elaboração própria a partir do questionário que desenvolvemos e aplicamos junto aos funcionários dos governos estaduais brasileiros.

No entanto, quando perguntamos quem conduz as negociações internacionais do estado na maioria das vezes, cerca de 37% afirmou ser o assessor ou secretário de relações internacionais e 30,6% o governador. Os assessores ou secretários de outras áreas apareceram em terceiro lugar com 24,5%. Dessa forma, os governadores parecem ser os grandes responsáveis pelo "pensar internacional", como diz Gomes Filho (2011), isto é, pela formulação e rumos da política internacional dos estados, mas a implementação dessas políticas e a condução das mesmas fica a cargo dos órgãos mais técnicos e seus responsáveis, como a assessoria ou secretaria de assuntos internacionais.

Para verificar a relevância de outros atores além daqueles do poder executivo estadual, solicitamos aos respondentes que atribuíssem uma nota entre 0 e 2 (0 = sem importância; 1 = pouco importante; 2 = muito importante) para os seguintes órgãos: Gabinete do Governador, Agência ou Autarquia estadual, Assessoria ou Secretaria de relações internacionais, outras

Secretarias diversas, Assembleia Legislativa Estadual, Tribunal de Contas Estadual, Ministério Público do Estado e Governo Federal.

Os órgãos apontados como muito importantes (nota = 2) foram o Gabinete do Governador (93%), a Assessoria ou Secretaria internacional (77,3%), outras Secretarias (55,6%) e o Governo Federal (46,6%). Os órgãos indicados como pouco importantes, ou seja, que obtiveram mais nota 1, foram as Agências ou Autarquias estaduais (53%) e as Assembleias Legislativas Estaduais (44,7%). Os demais órgãos foram mencionados pela maior parte dos respondentes como sem importância para as relações internacionais do governo: Ministério Público (48%) e Tribunal de Contas (46%).

Em outra pergunta, buscamos verificar novamente a relevância desses órgãos na paradiplomacia estadual, dessa vez visando compreender melhor a participação deles no processo decisório. Foi questionada a frequência de participação desses atores no processo decisório da paradiplomacia[60] e os resultados encontrados mais uma vez demonstraram a importância do Gabinete do Governador e da Assessoria ou Secretaria internacional bem como a baixa participação do Ministério Público e do Tribunal de Contas. Pouco mais de 79% indicaram que o Gabinete do Governador participa sempre ou frequentemente do processo decisório enquanto 73% também apontaram essa mesma frequência de participação para a Assessoria/Secretaria internacional. Em relação às outras Secretarias, 42% indicaram que elas participam frequentemente e 31% que isso ocorre algumas vezes. A Assembleia Legislativa Estadual participa algumas vezes para 29% dos questionados e raramente para 21% deles. Já o Ministério Público e o Tribunal de Contas raramente ou nunca participam para 45,6% e 41,2% dos respondentes, respectivamente.

É interessante notar que, apesar do relato de gestores da área internacional dos governos subnacionais de que o Ministério Público e o Tribunal de Contas têm questionado as ações internacionais promovidas pelo poder executivo estadual e, portanto, gerado insegurança para os administradores e atrapalhado o desenvolvimento da paradiplomacia, essas instituições foram apontadas pela maioria dos respondentes como detentoras de nenhuma importância para as relações internacionais e com rara participação no processo decisório. A Assembleia Legislativa, por outro lado, apresenta maior relevância

[60] Foi perguntado com que frequência as instituições apontadas participam do processo decisório em assuntos internacionais. As opções de resposta eram: Sempre, Frequentemente, Algumas vezes, Raramente, Nunca e Não sabe.

principalmente porque os financiamentos externos precisam ser aprovados pelo legislativo estadual.

Em relação a outros participantes, que atuam principalmente como interessados nas atividades paradiplomáticas e buscando influenciá-las, citamos os grupos da sociedade civil e o empresariado. Bueno (2010: 272) identificou que os grupos e atores sociais mais ativos ou influentes são aqueles ligados à indústria (como as federações estaduais de indústria) que foram indicados por mais de 75% dos estados respondentes. Em seguida estão os produtores agrícolas e as associações de turismo, ambos citados por mais de 1/3 dos governos estaduais. Outros grupos também indicados foram: associação internacional de negócios, representantes de pequenas e médias empresas e organizações culturais. No Mato Grosso, grupos ambientalistas foram indicados como o ator social mais ativo junto ao governo em relação aos assuntos internacionais. Sobre esses outros atores, verificamos que cerca de 56% dos funcionários estaduais indicaram que o governo é levado a investir na área internacional em razão da iniciativa de entidades estrangeiras e 41% apontaram as demandas das empresas privadas. Apenas 12,6% relacionaram essas atividades com as pressões de grupos da sociedade civil. Cabe ressaltar, no entanto, que 73,6% dos respondentes apontaram que as demandas vêm dos órgãos ou secretarias do governo.

Outra característica que procuramos mapear foi o perfil dos agentes envolvidos na paradiplomacia. Em relação ao grau de escolaridade, 74% indicaram possuir pós-graduação e 22% possuem nível superior completo. As principais áreas de graduação dos funcionários são: economia (16%), relações internacionais (15,3%), administração (13%), engenharia (12,4%), direito (10%), jornalismo e comunicação (7,6%) e comércio exterior (2,4%). Em relação à pós-graduação, os principais cursos de formação dos funcionários estaduais são: administração (21%), relações internacionais (18%), direito e engenharia (ambos com 8,7%), economia (5,8%), desenvolvimento regional (5,1%) e comércio exterior (4,3%). Interessante notar que o curso de relações internacionais tem sido uma das principais formações dos técnicos da área e que a maioria dos funcionários busca se especializar em cursos relacionados à administração ou gestão pública.

2.3 Organização e funcionamento

Várias características da organização e funcionamento da paradiplomacia já puderam ser verificadas na seção 2.1 que tratou das motivações, estratégias e problemas, apontando as dificuldades gerais para que a paradiplomacia ocorra. O ambiente paradiplomático dos estados tem se caracterizado pela falta de planejamento, estrutura deficiente, despreparo dos atores envolvidos, escassez de recursos orçamentários, entraves burocráticos e falta de interlocução entre os órgãos, ou seja, uma organização e funcionamento difuso e multissetorial.

Fizemos perguntas específicas para pormenorizar os problemas relacionados apenas à organização e estrutura de funcionamento da área de relações internacionais dos estados (Tabela 8) e a principal constatação foi que o funcionamento difuso prepondera na maioria dos casos: cerca de 37% indicaram que as questões internacionais são tratadas em diferentes setores/secretarias da administração. Por outro lado, 29% assinalaram que as diversas secretarias dialogam entre si para tratar das relações internacionais do estado.

O principal problema relatado consiste na falta de um número suficiente de funcionários na estrutura estadual (46,5%), sendo que 34,4% dos respondentes também indicaram a ausência funcionários qualificados. O segundo principal problema para o funcionamento da estrutura estadual consiste na falta de recursos financeiros (39,7%). Interessante notar ainda que 28,6% indicaram possuir uma estrutura satisfatória enquanto 36% assinalaram a necessidade de melhor estrutura física. Outros pontos de destaque são a falta de autonomia decisória (29,6%) e a alta rotatividade de funcionários (20,6%). Além disso, problemas pontuais foram relatados, como o fato dos cargos serem distribuídos de acordo com interesses políticos e o excesso de comissionados existentes na estrutura paradiplomática.

Tabela 8 – Sobre a estrutura de funcionamento da paradiplomacia estadual

Em relação à estrutura de funcionamento da área de relações internacionais:	
Possui estrutura satisfatória	28,57 %
Necessita de melhor estrutura física	35,98 %
Necessita de maior número de funcionários	46,56 %

Possui alta rotatividade de funcionários	20,63%
Faltam funcionários qualificados	34,39 %
Precisa de maior autonomia decisória	29,63%
Faltam recursos financeiros	39,68%
Não há setor específico para as relações internacionais	27,51%
As questões internacionais são tratadas em diferentes setores/secretarias da administração	37,04%
As diversas secretarias dialogam entre si para tratar dos assuntos internacionais do estado	29,10 %
Total	**189**

Fonte: Elaboração própria a partir do questionário que desenvolvemos e aplicamos junto aos funcionários dos governos estaduais brasileiros.

Os questionados responderam ainda que o processo decisório costuma ser longo e superior a 3 meses (30%), concentrado em alguns setores ou agentes da administração (59%) e que as decisões dependem do governador (57%), enquanto somente 26,6% dos respondentes indicaram que os assessores ou secretários estaduais possuem autonomia para decidir na área internacional (Tabela 9). Dessa forma, embora a atividade internacional ocorra geralmente de forma difusa, envolvendo diversas secretarias, parece haver uma concentração das decisões no governador, que consiste no ator preponderante da paradiplomacia.

Tabela 9 – Sobre o processo decisório da paradiplomacia estadual

Como você definiria o processo decisório do governo do estado na área internacional?	
O processo decisório é concentrado em alguns setores da administração	58,79%
O processo é descentralizado e vários setores/agentes tomam decisões	23,12%
As decisões dependem do governador	57,29%
Os assessores/secretários possuem autonomia para decidir	26,63%
O processo decisório costuma ser curto (inferior a 3 meses)	13,57%
O processo decisório costuma ser longo (superior a 3 meses)	30,15%

Total	**199**

Fonte: Elaboração própria a partir do questionário que desenvolvemos e aplicamos junto aos funcionários dos governos estaduais brasileiros.

Sobre a tramitação dos atos internacionais firmados, 48,74% indicaram que na maioria das vezes eles seguem a mesma etapa de tramitação dentro da administração pública estadual, 18,5% apontaram que raramente ou nunca tramitam da mesma forma e 14,6% que sempre tramitam da mesma forma. Foi indagado ainda com que frequência o governo estadual informa o governo federal sobre os atos internacionais firmados (Tabela 10).

Tabela 10 – Relação dos governos estaduais com o governo federal (atos firmados)

Com que frequência o estado informa o governo federal sobre os atos firmados?	
Sempre	24,18 %
Frequentemente	28,02 %
Ocasionalmente	22,53 %
Raramente	7,69 %
Nunca	1,1 %
Não sabe	16,48 %
Total	**181**

Fonte: Elaboração própria a partir do questionário que desenvolvemos e aplicamos junto aos funcionários dos governos estaduais brasileiros.

A maior parte dos respondentes (28%) indicou que o governo federal é frequentemente avisado das ações internacionais estaduais e 24% assinalaram que trata-se de uma prática que sempre ocorre dentro do governo estadual. Por outro lado, mais de 22% informaram que o estado costuma avisar as instâncias federais ocasionalmente e 7,7% que raramente elas são avisadas. Em grande medida, portanto, poucas vezes acontece dos estados não informarem o governo federal acerca das suas ações.

De fato, tem sido apontado pela literatura a existência de um bom nível de interação entre os dois governos. Nunes (2005) afirma que a área internacional do Rio Grande do Sul sempre trabalhou em harmonia com o Ministério das Relações Exteriores e utilizou muitos dos recursos diplomáticos do país para promover ações na esfera externa, principalmente nas

missões governamentais ao exterior. Bueno (2010) verificou também em sua pesquisa que o Itamaraty foi o órgão mais citado pelos estados como um dos principais veículos de interação dos governos estaduais com o governo federal – cerca de 60% dos estados responderam o MRE de Brasília e 30% o MRE Regional. O segundo órgão mais importante e parceiro dos governos estaduais em suas atividades voltadas para o exterior é o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), que foi indicado por 1/3 dos estados.

Em nosso questionário, procuramos saber com que frequência o governo estadual busca ajuda do governo federal para fazer suas relações internacionais (Tabela 11) e 33,7% responderam que eles recorrem frequentemente às instâncias federais. Cerca de 15% dos respondentes disseram ainda que sempre buscam ajuda enquanto 28,7% e 9,9% assinalaram que isso ocorre ocasionalmente e raramente, respectivamente. Mais uma vez verificamos que a maior parte dos apontamentos (superior a 48%) remete à alta procura dos entes por auxílio do governo federal.

Tabela 11 – Relação dos governos estaduais com o governo federal (busca por auxílio)

Com que frequência o governo estadual busca ajuda do governo federal?	
Sempre	14,92 %
Frequentemente	33,7 %
Ocasionalmente	28,73 %
Raramente	9,94 %
Nunca	1,1 %
Não sabe	11,6 %
Total	**181**

Fonte: Elaboração própria a partir do questionário que desenvolvemos e aplicamos junto aos funcionários dos governos estaduais brasileiros.

A constatação inicial, portanto, é que os governos estaduais procuram ajuda e tendem a informar o governo federal das suas ações internacionais. No entanto, apesar da relação satisfatória que se estabelece entre esses níveis de governo, ela não tem sido suficiente para atender as necessidades dos entes subnacionais. Como visto no Quadro 1 acima, uma das problemáticas apontadas para a atuação internacional dos estados tem sido a falta de diálogo do governo federal e os seus entraves burocráticos e jurídicos, em referência especialmente ao

Ministério das Relações Exteriores. Outro problema relatado, que também envolve os órgãos do governo federal, consiste na falta de autonomia dos estados na área internacional. As críticas abordam os entraves da Constituição Federal, a capacidade de atuação internacional limitada e a necessidade de um marco jurídico para essas ações. Também verificamos no Capítulo 1 que pode estar ocorrendo uma perda de importância da paradiplomacia dentro do governo federal. Um dos indícios apontados nesse sentido é a transformação que ocorre na Assessoria de Relações Federativas do Itamaraty que, em 2003, transforma-se em Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares, passando a tratar dos assuntos parlamentares em conjunto com as questões federativas, o que implica em mais competências para o setor e, portanto, diminuição do foco da paradiplomacia.

2.4 Os diferentes ambientes

Nessa seção, buscaremos identificar as diferenças e semelhanças existentes nos ambientes paradiplomáticos estaduais tendo em vista a análise comparada dos seus níveis de desenvolvimento, localização geográfica e tipos institucionais. Os estados foram agrupados de acordo com os seus índices de desenvolvimento humano, região do Brasil ao qual pertencem, se estão localizados na faixa de fronteira e se possuem ou não órgãos específicos de assuntos internacionais. Nesse último ponto, o interesse é verificar se estados que possuem uma estrutura própria para tratar das relações internacionais também apresentam características diferenciadas no seu ambiente paradiplomático.

2.4.1 Por nível de desenvolvimento

Os estados foram divididos em 4 grupos de acordo com os seus índices de desenvolvimento humano municipal (IDHM) constantes no Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil. Os grupos foram formados buscando juntar os estados com IDHM mais próximos entre si. O grupo 1 reuniu os estados com maiores índices de IDHM e o grupo 4 os estados com os menores índices.

O agrupamento ficou da seguinte forma:

- Grupo 1: Distrito Federal, São Paulo, Santa Catarina e Rio de Janeiro;

- Grupo 2: Paraná, Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e Mato Grosso;
- Grupo 3: Amapá, Roraima, Tocantins, Rondônia, Rio Grande do Norte, Ceará, Amazonas e Pernambuco;
- Grupo 4: Sergipe, Acre, Bahia, Paraíba, Piauí, Pará, Maranhão e Alagoas.

Os dados de cada grupo foram comparados com a média geral dos resultados apresentados anteriormente. Buscamos comparar as seguintes características do ambiente paradiplomático: relevância da área dentro do governo, forma de atuação internacional, motivações, grau de importância e de participação dos atores, estrutura e funcionamento e a relação que se estabelece com o governo federal.

Em relação à relevância dada às relações internacionais, percebemos que os Grupos 1 e 2 tendem a dar uma importância um pouco maior para a área do que os Grupos 3 e 4. Os respondentes dos grupos com maior índice de desenvolvimento indicaram a área como muito relevante acima de média geral obtida anteriormente, que foi de 39,8%. No Grupo 1, 41% apontaram a área de relações internacionais como muito importante e no Grupo 2 esse número chegou a 57%. Da mesma forma, a porcentagem dos que apontaram a área como pouco ou nada relevante nos Grupos 1 e 2 também caiu de 24% para 17% e 12%, respectivamente.

No Grupo 3, somente 17,4% dos questionados apontaram a área como muito relevante e 41% deles disseram ser pouco ou nada relevante. No Grupo 4, o índice de alta relevância sobe para 40,8% e fica bem próximo da média geral, mas os que apontaram a área como pouco relevante também ficou acima da média, chegando a 28%.

Sendo assim, a importância das relações internacionais para os governos subnacionais estatais parece estar ligeiramente atrelada ao nível de desenvolvimento desses estados. Estados mais desenvolvidos demonstram considerar a área internacional mais relevante do que estados menos desenvolvidos. Isso ocorre, certamente, porque a atuação internacional dos entes mais desenvolvidos também é maior. Como podemos verificar na Tabela 12 abaixo, as respostas obtidas demonstram que o nível de atuação internacional dos estados dos Grupos 1 e 2 é maior do que a atuação dos estados dos Grupos 3 e 4. Sendo que nenhum dos respondentes dos estados do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo assinalou que seu estado possui baixa atuação internacional.

Tabela 12 –Atuação internacional dos estados, por nível de desenvolvimento

Você considera a atuação internacional do seu estado:					
	Geral	*Grupo 1*	*Grupo 2*	*Grupo 3*	*Grupo 4*
Alta	21,7 %	43,6%	28,5%	6,52%	7,7%
Média	43,9 %	43,6%	50%	41,3%	38%
Baixa	34,4 %	12,8%	21,4%	52,2%	53%

Fonte: Elaboração própria. Dados do questionário que desenvolvemos e aplicamos junto aos funcionários dos governos estaduais brasileiros.

Esses resultados evidenciam que os estados mais ativos internacionalmente encontram-se nos centros mais desenvolvidos. Isso ocorre principalmente porque estes possuem melhores condições para desenvolverem suas atividades externas e também porque são os destinos mais buscados por entidades estrangeiras, o que lhes confere maior vocação internacional. As demais características do ambiente paradiplomático estadual confirmam essa tendência. A única exceção consiste no Distrito Federal, que apresentou os piores resultados dentro do Grupo 1 apesar de possuir o maior IDHM e também um órgão específico de relações internacionais. O seu ambiente paradiplomático parece funcionar de forma mais precária do que o dos demais estados do Grupo 1.

O caso do DF será melhor esclarecido no Capítulo 3 que trata das estruturas burocráticas, no entanto, é preciso ressaltar que a renda per capita do DF é quase duas vezes maior do que a de São Paulo em função da alta renda do funcionalismo público e não devido à atividade econômica local[61]. Ou seja, apesar de possuir o maior IDHM do país, o Distrito Federal representa apenas 4% do PIB nacional e isso interfere na sua atividade internacional. Contudo, o Grupo 1 é composto pelos Estados de São Paulo e do Rio de Janeiro, os quais correspondem à quase metade do PIB do país (44%)[62]. Por isso que é possível associar o nível de desenvolvimento dos estados do Grupo 1 com as melhores condições do ambiente paradiplomático.

Em relação à forma de atuar internacionalmente, por exemplo, os respondentes dos estados do Grupo 1 indicaram que sempre (17,5%) ou na maioria das vezes (42,5%) possuem

[61] Dados da Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan). Disponível em <http://www.anuariododf.com.br/economia/economia-3/>. Acesso em 30 dez 2014.

[62] Valores referentes ao ano de 2011. O Estado de São Paulo possui maior peso no PIB brasileiro (32,6%) e o Estado do Rio de Janeiro aparece em segundo lugar (11,2%). Disponível em <http://www.faemg.org.br/Noticia.aspx?Code=4774&ContentVersion=C>. Acesso em 30 dez 2014.

uma política internacional definida. O Grupo 2 ficou muito próximo desses valores enquanto que os Grupos 3 e 4 apresentaram índices mais baixos. Em relação ao Grupo 3, cerca de 6% afirmaram que sempre há uma política internacional definida e esse percentual desce para 2,5% no Grupo 4. Da mesma forma, por volta de 22% dos funcionários estaduais do Grupo 3 disseram que na maioria das vezes há uma política definida enquanto que 61% deles apontaram que raramente ou nunca existe uma política nesse sentido. No Grupo 4, 35% indicaram que isso ocorre na maiora das vezes e 38% que raramente ou nunca ocorre.

Ainda sobre a forma que o estado atua internacionalmente, verificamos na Tabela 13 que entre 45% e 47% dos respondentes dos Grupos 1 e 2 disseram que o estado atua de forma ativa e buscando parcerias de acordo com determinadas estratégias. Em relação aos Grupos 3 e 4, a maioria também atua de forma ativa mas sem uma estratégia internacional definida. Também é grande o percentual de respondentes que indicaram a falta de iniciativa desses estados.

Tabela 13 – Forma dos estados atuarem internacionalmente, por nível de desenvolvimento

Sobre a forma que o estado atua internacionalmente:

	Geral	*Grupo 1*	*Grupo 2*	*Grupo 3*	*Grupo 4*
Atua de forma ativa, buscando parcerias de acordo com uma estratégia definida	33,5 %	45%	47,3%	13%	25%
Atua de forma ativa, buscando parcerias mas sem uma estratégia definida	43,4 %	42,5%	35%	54%	43%
Não costuma ter iniciativa, atua de acordo com as demandas que surgem	23,1 %	12,5%	17,4%	32%	32%

Fonte: Elaboração própria a partir do questionário que desenvolvemos e aplicamos junto aos funcionários dos governos estaduais brasileiros.

Outra diferença observada na análise comparada dos casos consiste no nível de preparo das pessoas envolvidas nas negociações internacionais dos estados (Tabela 14). É possível notar na tabela abaixo que os dois grupos de estados com os melhores índices de desenvolvimento também possuem uma equipe mais preparada para lidar com os assuntos internacionais. Nos Grupos 1 e 2, cresce o percentual de pessoas apontadas como muito preparadas quando comparamos com a média geral apurada. Já em relação aos Grupos 3 e 4,

há um decréscimo no percentual de funcionários muito preparados e um aumento na indicação de pouco ou nenhum preparo das pessoas para tratar desses assuntos.

Tabela 14 –Nível de preparo dos funcionários, por nível de desenvolvimento

As pessoas envolvidas estão preparadas para lidar com o assunto?					
	Geral	*Grupo 1*	*Grupo 2*	*Grupo 3*	*Grupo 4*
Muito preparadas	24,2 %	27,5%	35%	13%	17%
Razoavelmente	56,6 %	67,5%	53%	50%	58%
Pouco ou nenhum preparo	19,2 %	5%	12%	37%	23%

Fonte: Elaboração própria. Dados do questionário que desenvolvemos e aplicamos junto aos funcionários dos governos estaduais brasileiros.

A estrutura de funcionamento também é melhor nos Grupos 1 e 2. Em termos gerais, somente 28,6% dos respondentes assinalaram que a estrutura paradiplomática dos seus estados é considerada satisfatória, mas quando analisamos apenas os estados de São Paulo, Santa Catarina, Rio de Janeiro e o Distrito Federal esse número sobe para 51%. O Grupo 2 também apresentou um percentual acima da média: próximo de 38%. Para os Grupos 3 e 4, no entanto, os valores são abaixo da média: 10% e 14%, respectivamente.

Sobre os atores paradiplomáticos, nos Grupos 1 e 2 há um aumento no grau de importância dos assessores ou secretários específicos da área internacional em relação aos outros atores. Cerca de 88% dos funcionários dos estados do Grupo 1 indicaram os assessores internacionais como muito importantes, enquanto a média geral ficou em 77%. Ainda sobre esse grupo de estados, o gabinete do governador continua com o maior grau de importância enquanto outros atores, indicados como muito importantes na média geral, foram considerados pouco importantes para o grupo: os assessores ou secretários de outras áreas e o governo federal[63]. Em relação ao processo decisório e à condução das negociações internacionais, observa-se que os servidores e técnicos da administração ganham maior relevância enquanto o governador perde importância no processo decisório de forma geral:

[63] A pergunta indagava sobre o grau de importância dos atores para as relações internacionais do governo estadual, sendo 0 = sem importância, 1 = pouco importante e 2 = muito importante. Os atores que receberam nota 2 foram somente o gabinete do governador (93%) e a secretaria ou assessoria de assuntos internacionais (88,6%). Foram indicados como pouco importantes (nota 1) as agências ou autarquias estaduais (51%), outras secretarias diversas (54,7%) e o governo federal (50%).

11,3% apontaram que este conduz as relações internacionais dos estados na maioria das vezes e 65,9% indicaram ser o assessor internacional.

No Grupo 2, os assessores ou secretários de relações internacionais também aparecem como muito importantes nas negociações externas dos estados (85%). As outras secretarias e o governo federal permanecem como atores muito relevantes, mas mais uma vez os servidores e técnicos da administração ganham destaque. Os secretários de outras áreas diminuem seu papel na condução das relações internacionais, caindo de 24% para 14%, e o dos técnicos aumenta de 5,65% para 12,3%.

Os Grupos 3 e 4 apresentaram resultados opostos. Ocorre um declínio na participação dos assessores internacionais e dos técnicos da administração e um aumento na participação dos assessores de outras secretarias[64]. Em grande medida, os principais atores para esse grupo de estados, em ordem de importância, seria: governador, gabinete do governador, assessores de secretarias diversas, assessores da área internacional, governo federal, técnicos da administração estadual e, por último, consultores externos. Todavia, é importante destacar que a maior parte dos estados desses grupos assinalou não possuir um setor específico para assuntos internacionais.

Em relação à participação do governo federal, somente os Grupos 1 e 4 destoaram da média geral. O grupo de estados com melhores índices de desenvolvimento busca menos ajuda do governo. Cerca de 37% dos questionados deste grupo indicaram que sempre ou frequentemente procuram o governo federal e 50% responderam que isso ocorre ocasionalmente ou raramente. No Grupo 4, 66% indicaram que sempre ou frequentemente buscam ajuda do governo e 22% assinalaram que ocasionalmente ou raramente isso acontece.

Outras diferenças observadas em relação ao ambiente paradiplomático desses grupos foram: os dois grupos de estados com menores índices de desenvolvimento apresentam um ambiente decisório mais concentrado do que a média e, como consequência, dependem mais do governador. Além disso, os assessores possuem menos autonomia para decidir. As características que não se alteram, em grande medida, são as motivações e a tramitação dos acordos internacionais. Em todos os grupos houve uma preponderância do fator econômico e da cooperação técnica internacional entre as motivações para fazerem relações internacionais. O desenvolvimento econômico, a infraestrutura e a tecnologia também foram as áreas mais

[64] Quando perguntado aos funcionários quem conduz as relações internacionais do estado na maioria das vezes, 17% indicou o assessor internacional no Grupo 3 e 28% no Grupo 4. A média geral foi de 36,7%. Já o percentual das outras secretarias aumentou: 29% no Grupo 3 e 39,5% no Grupo 4. A média geral foi de 24,5%.

assinaladas entre os objetivos das atividades internacionais. Em relação à tramitação dos acordos, também não foram verificadas diferenciações por nível de desenvolvimento: os acordos seguem as mesmas etapas de tramitação na maioria das vezes.

2.4.2 Por localização geográfica

Objetivamos verificar nessa seção a ocorrência de diferenciações no ambiente paradiplomático estadual de acordo com as regiões às quais os estados pertencem, principalmente no que concerne as áreas de interesse e o nível de atividade internacional. Com isso, pretendemos compreender ainda como se caracterizam as relações internacionais de cada região do país. Tendo em vista que o processo de integração regional e o fato do estado se localizar na faixa de fronteira foram indicados como determinantes da paradiplomacia pela literatura, buscamos identificar melhor a exitência de diferenças na atuação internacional de cada região considerando esses fatores apontados.

Como a localização dos estados de fronteira praticamente coincide com a divisão política brasileira[65], procederemos a análise focando as regiões e buscando, quando for necessário, ressaltar as diferenças existentes em razão do fator fronteiriço. Mais uma vez faremos uma análise comparada das seguintes características: relevância da área, formas de atuação, atores envolvidos, estrutura e funcionamento, relação com o governo federal e as motivações.

Em relação à relevância da área internacional para os estados, apenas os respondentes da região Nordeste indicaram a ocorrência de baixa importância da área: cerca de 20% assinalaram como muito relevante e 41% disseram ser pouco ou nada relevante. A maioria dos questionados das demais regiões indicaram que a área internacional é muito importante para os estados, sendo que a região Sudeste foi a que apresentou o maior percentual de relevância, cerca de 59% dos questionados. É interessante notar ainda que o Nordeste apresentou o maior percentual de inexistência de um setor específico para lidar com os assuntos internacionais (48%). Dentro desta região, os estados que apresentaram os melhores

[65] Todos os estados pertencentes às regiões Norte e Sul estão na faixa de fronteira e todos os estados das regiões Nordeste e Sudeste não estão na fronteira. Apenas a região Centro-Oeste é que possui estados localizados na fronteira do país (Mato Grosso e Mato Grosso do Sul) bem como estados que não pertencem à faixa de fronteira (Distrito Federal e Goiás).

percentuais em termos de relevância foram Ceará, Pernambuco e Bahia e os piores resultados foram Maranhão, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte e Tocantins.

O mesmo ocorre quando analisamos o nível de atuação internacional de cada região (Tabela 15). A única região que apareceu com alta atuação internacional foi o Sudeste. A região Sul foi apontada pela maioria com atuação mediana e o percentual de funcionários que indicou existir uma baixa atuação externa foi bem menor do que a média geral. Todas as demais regiões obtiveram os piores índices de atividade internacional. Por volta de 50% dos respondentes do Centro-Oeste, Norte e Nordeste apontaram existir uma baixa atuação externa dos estados. Os percentuais são bem acima da média geral apurada de 34,4%. Seguindo essa tendência, a forma de atuar internacionalmente é mais planejada no Sul e Sudeste do que no Centro-Oeste, Norte e Nordeste (Tabela 16).

Tabela 15 –Atuação internacional dos estados, por localização geográfica

Você considera a atuação internacional do seu estado:						
	Geral	*Sul*	*Sudeste*	*Centro-Oeste*	*Norte*	*Nordeste*
Alta	21,7 %	31,8 %	52%	12%	9,7%	5,6%
Média	43,9 %	62%	43%	33%	35,5%	42,6%
Baixa	34,4 %	6,2%	5%	55%	54,8%	51,8%

Fonte: Elaboração própria. Dados do questionário que desenvolvemos e aplicamos junto aos funcionários dos governos estaduais brasileiros.

Tabela 16 – Forma dos estados atuarem internacionalmente, por localização geográfica

Sobre a forma que o estado atua internacionalmente:						
	Geral	*Sul*	*Sudeste*	*Centro-Oeste*	*Norte*	*Nordeste*
Atua de forma ativa e de acordo com uma estratégia definida	33,5 %	52 %	59%	20%	25,8%	14,8%
Atua de forma ativa mas sem uma estratégia definida	43,4 %	39%	33%	44%	45%	51,8%
Não costuma ter iniciativa, atua de acordo com as demandas que surgem	23,1 %	9%	8%	36%	29,2%	33,4%

Fonte: Elaboração própria a partir do questionário que desenvolvemos e aplicamos junto aos funcionários dos governos estaduais brasileiros.

Percebemos na Tabela 16 que os estados das regiões Sul e Sudeste atuam majoritariamente com base em uma estratégia definida e os estados do Centro-Oeste, Norte e Nordeste desenvolvem suas atividades, em grande medida, sem nenhum planejamento. Os maiores destaques são as regiões Centro-Oeste e Nordeste do país em que 68% e 59% dos respondentes indicaram, respectivamente, que raramente ou nunca há uma política definida de relações internacionais nos estados. Outras dificuldades apontadas pelos funcionários destas duas regiões consiste na precariedade da estrutura paradiplomática e na falta de equipe qualificada. Somente 12% dos respondentes da região Centro-Oeste assinalaram possuir uma estrutura satisfatória e 48% indicaram a necessidade de melhor estrutura física. No Nordeste, apenas 10% apontaram haver uma estrutura adequada e 38% marcaram a necessidade de melhor estrutura. A região Norte do país também apresentou baixo percentual de qualidade em sua estrutura, apenas 16% assinalaram a existência de uma estrutura satisfatória.

As melhores condições encontram-se na região Sudeste, a qual obteve percentuais bem acima da média nacional. A estrutura física dos Estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo foi indicada como satisfatória por 77% dos respondentes e somente 15% apontaram a necessidade de funcionários qualificados. Na pergunta específica sobre o nível de preparo das pessoas envolvidas nas negociações internacionais dos estados (Tabela 17), cerca de 43% dos respondentes do Sudeste indicaram que as pessoas estão muito preparadas e 56% disseram que elas estão razoavelmente preparadas para lidar com os assuntos internacionais. Nenhum respondente apontou que há pouco ou nenhum preparo dos funcionários.

Já na região Centro-Oeste, somente 8% apontaram que as pessoas estão muito preparadas. A maioria (64%) indicou que há um nível de qualificação razoável e 28% disseram que há pouco ou nenhum preparo. As regiões Norte e Nordeste também apresentaram os maiores percentuais de baixa qualificação dos servidores envolvidos.

Tabela 17 –Nível de preparo dos funcionários, por localização geográfica

As pessoas envolvidas estão preparadas para lidar com o assunto?						
	Geral	*Sul*	*Sudeste*	*Centro-Oeste*	*Norte*	*Nordeste*
Muito preparadas	24,2 %	36,4%	43,4%	8%	19,5%	13,6%
Razoavelmente	56,6 %	57,6%	56,6%	64%	48%	57,7%

Pouco ou nenhum preparo	19,2 %	6%	0	28%	32,5%	28,7%

Fonte: Elaboração própria a partir do questionário que desenvolvemos e aplicamos junto aos funcionários dos governos estaduais brasileiros.

Encontramos diferenciações ainda em relação aos atores paradiplomáticos que se destacam em cada região. A secretaria ou assessoria específica para assuntos internacionais é apontada como ator muito importante por 92% dos respondentes no Sudeste e por 81% no Sul do país. Esse percentual também é alto nas regiões Centro-Oeste e Norte, por volta de 75%. A única região que apresentou uma porcentagem menor do que a média nacional (77%) foi o Nordeste: 65% dos funcionários indicaram que a assessoria internacional é muito importante para os estados. Por outro lado, vimos que a condução das negociações internacionais costuma ser, na maioria das vezes, do assessor internacional (36,7%) e em segundo lugar do governador (30,6%). Os assessores de outras áreas da administração apareceram em terceiro lugar com 24,5% das respostas. Essa ordem de participação apresenta algumas alterações quando analisamos os estados por localização geográfica.

Primeiramente, ressaltamos que os respondentes dos estados da região Sudeste atribuíram uma importância muito maior aos assessores internacionais (73%) na condução das relações internacionais do que aos governadores (7%). Os governadores, neste caso, apareceram atrás até mesmo dos assessores e secretários de outras áreas da administração pública estadual, os quais foram assinalados como principais condutores das negociações internacionais por 14% dos questionados. Por outro lado, nas regiões Sul, Norte e Nordeste, o governador foi apontado como o principal condutor, com 35%, 41% e 37% das respostas respectivamente. No Centro-Oeste, o assessor internacional também foi apontado como principal agente nas negociações, muito embora o governador tenha papel preponderante. Tanto é que ao perguntarmos sobre o processo decisório na paradiplomacia estadual, 77% dos funcionários no Centro-Oeste assinalaram que as decisões dependem do governador, o que evidencia mais uma vez que o governador é o responsável pelo "pensar internacional" enquanto que os assessores ficam responsáveis pela implementação das políticas.

De fato, quase todas as regiões apresentaram uma baixa autonomia decisória dos assessores ou secretários. Somente 7% apontaram a existência de autonomia dos assessores no Centro-Oeste. No Sul e Norte esse percentual é de 17,6% e 14,7%, respectivamente, e no Nordeste sobe para 23%. Apenas a região Sudeste parece ter um processo menos concentrado no governador e com maior atribuição de autonomia aos seus assessores: por volta de 57% dos questionados disseram que os assessores ou secretários possuem autonomia para decidir.

No que concerne a relação dos entes subnacionais com o governo federal, as únicas alterações encontradas foram no Sul e no Sudeste. Os questionados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná responderam que sempre ou frequentemente os governos estaduais buscam ajuda do governo federal, enquanto que os de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo informaram que isso ocorre ocasionalmente ou raramente[66]. Quando analisamos ainda o grau de importância do governo federal nas relações internacionais dos estados, percebemos que a região Sudeste foi a única a considerá-lo pouco importante.

Na análise das motivações e dos objetivos que levam os governos subnacionais a fazerem relações internacionais, buscamos compreender melhor o possível impacto do fator fronteiriço. Em relação às motivações, verificamos que a questão da fronteira não aparece como motivo de maior prioridade para as regiões Sul e Norte, as quais possuem todos os seus estados localizados na faixa de fronteira. Na região Sul, os problemas de fronteira aparecem em último lugar na ordem de prioridade e o que prepondera são os fatores econômicos e a cooperação técnica internacional. Na região Norte, as questões de fronteira também aparecem em último lugar, com destaque para a cooperação técnica que consistiu em motivo mais importante para atuar internacionalmente do que o estímulo ao comércio exterior. No Centro-Oeste, os estados fronteiriços do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul apontaram a busca por investimento externo como principal motivo para fazerem relações internacionais e a questão de fronteira apareceu em segundo lugar junto com a promoção do comércio exterior.

Sobre esses resultados, gostaríamos de destacar os apontamentos de Gomes Filho (2011: 234-235). O autor verificou que os Estados do Amazonas e de Rondônia apresentaram pouco interesse na integração fronteiriça e na cooperação internacional, voltando-se mais para a promoção econômica. No entanto, a maior parte dos estados da fronteira amazônica buscou fazer cooperação internacional sobretudo com países fronteiriços e nas áreas comercial e turística, na área de educação, cultura, meio ambiente, entre outras. Diferentemente do ocorrido nos Estados do Amazonas, Pará e Rondônia, onde se adotou prioritariamente o exercício da paradiplomacia de natureza global, nos Estados do Amapá, Roraima e Acre, que possuem menores índices de desenvolvimento, predominou a paradiplomacia transfronteiriça.

[66] Foi perguntado aos respondentes com que frequência o governo estadual busca ajuda do governo federal para fazer suas relações internacionais e as respostas obtidas foram: a) Sul: 62% responderam sempre ou frequentemente e 25% ocasionalmente ou raramente; b) Sudeste: 25% responderam sempre ou frequentemente e 48% ocasionalmente ou raramente; c) Centro-Oeste: 48% responderam sempre ou frequentemente e 48% ocasionalmente ou raramente; d) Norte: 45% responderam sempre ou frequentemente e 38% ocasionalmente ou raramente; e) Nordeste: 43% responderam sempre ou frequentemente e 34% ocasionalmente ou raramente.

Estes estados intensificam as ações de cooperação fronteiriças com o intuito de administrarem problemas comuns na fronteira. O isolamento geográfico dos três últimos estados, aliado à presença de faixas de fronteira vivificadas com países vizinhos, foram apontados como os principais fatores para estabelecerem cooperação com os países da fronteira. No entanto, a busca por cooperação fronteiriça não ocorreu nos Estados do Amazonas, Pará e Rondônia, os quais também possuem fronteira viva e isolamento geográfico. O autor justifica essa diferença em razão do perfil econômico e mercadológico encontrado em cada estado.

Os resultados apresentados por Gomes Filho para a região Norte do país contribuem para a interpretação dos dados que obtivemos acerca dos outros estados da fronteira, especialmente os da fronteira Sul. Na maior parte dos estados localizados na faixa fronteiriça, a cooperação internacional consistiu em motivo mais importante do que as questões específicas de fronteira. É importante esclarecer que, como opções de resposta sobre os motivos que levam o governo estadual a fazer relações internacionais, colocamos: estabelecer cooperação técnica internacional e solucionar questões de fronteira. Portanto, não fizemos nenhuma distinção de cooperação por países, estejam eles localizados na fronteira ou não. Nesse sentido é que entendemos o motivo da alta importância dada à cooperação técnica internacional nas respostas, já que a modalidade de cooperação fronteiriça também pode ser incluída nessa opção. Ressaltamos ainda que alguns estados da fronteira deram uma importância maior às questões de fronteira, como Amapá, Rondônia, Roraima e Santa Catarina. Acre, Amazonas, Rio Grande do Sul e Paraná deram grande destaque para os fatores econômicos e o Pará, além do fator econômico, destacou o interesse de projeção política.

Em relação às áreas priorizadas na atuação internacional, ressaltamos que a área ambiental foi apontada como muito importante na região Norte, aparecendo em segundo lugar em ordem de prioridade, logo após a busca por desenvolvimento econômico. No Nordeste, a promoção do turismo consistiu na segunda área mais relevante, logo após os interesses econômicos. Em relação à temática da tecnologia, esta foi destaque nas regiões Sul e Sudeste, aparecendo logo após o desenvolvimento econômico e a infraestrutura, mas apareceu em último lugar na ordem de prioridade da região Norte do país.

2.4.3 Por tipos institucionais

Para analisar as diferenças existentes entre os ambientes paradiplomáticos que possuem e não possuem órgão específico para lidar com assuntos internacionais, separamos os estados em que a maioria dos seus respondentes assinalou a opção que não há um setor específico para as relações internacionais[67]. Observamos ainda os resultados obtidos na resposta aberta do questionário que indagava sobre a existência de um órgão específico para assuntos internacionais em algum momento da trajetória do estado. Indicamos como órgão específico para a área internacional a Assessoria ou Secretaria de Relações Internacionais[68].

Dessa forma, os estados selecionados com área específica foram: Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Roraima, Santa Catarina, São Paulo e o Distrito Federal. Os estados analisados dentro da categoria "sem área específica" de relações internacionais foram: Acre, Alagoas, Amapá, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Rondônia, Sergipe, Rio Grande do Norte e Tocantins[69]. Foram identificados 141 questionários na categoria "com área específica" e 40 questionários na categoria "sem área específica".

O principal intuito dessa seção é identificar as diferenças que ocorrem na atuação internacional dos estados quando eles agem a partir de modelos mais e menos institucionalizados[70]. Como vimos no Capítulo 1, a existência de um órgão de relações internacionais pode significar a intensificação da paradiplomacia, no entanto, não sabemos ao certo quais são as especificidades do ambiente paradiplomático que possui um órgão para lidar com esses assuntos. Na ausência de uma secretaria para assuntos internacionais, as ações internacionais podem ser difusas e efetuadas por vários órgãos e secretarias dentro da administração pública estadual. Nesse sentido, torna-se importante saber como esse ambiente funciona, quais atores se destacam, como se dá a atuação internacional e, principalmente, se uma estrutura favorece mais a paradiplomacia do que a outra.

[67] Questão nº 14 do questionário.
[68] Questão n° 7 do questionário.
[69] Temos conhecimento que alguns desses estados têm ou já tiveram um setor específico para lidar com assuntos internacionais, no entanto, partimos da resposta apresentada pelo questionado, já que o mesmo pode ter atuado dentro de um período em que não havia órgão para essa finalidade.
[70] Entendemos como modelos mais institucionalizados aqueles que dão forma institucional à paradiplomacia, neste caso, que indicaram possuir órgãos na administração voltados especificamente para tratar dos assuntos internacionais. Da mesma forma, modelos menos institucionalizados seriam aqueles que desenvolvem atividade internacional mas sem a presença de um órgão específico.

Primeiramente, em relação aos atores paradiplomáticos, observamos que nos dois modelos o governador é um ator de destaque, no entanto, nos estados sem área específica de relações internacionais há uma tendência à maior concentração das decisões no governador do que a média nacional[71]: 66% dos respondentes assinalaram que as decisões dependem do governador e apenas 17,5% apontaram que os assessores ou secretários possuem autonomia para decidir. No modelo mais institucionalizado, cerca de 53,2% indicaram que as decisões dependem do governador e 31,3% que os assessores ou secretários possuem autonomia. Como consequência, o processo decisório tende a ser mais concentrado em alguns setores da administração estadual naqueles estados sem área específica de relações internacionais[72].

O grau de importância das assessorias e secretarias de outras áreas da administração também parece aumentar no modelo menos institucionalizado: 62,5% marcaram que essas secretarias são muito importantes enquanto que esse percentual desce para 53% nos estados com setor específico para assuntos internacionais. De fato, os dados apontam que, nos estados em que não há uma secretaria específica para tratar das relações internacionais, os assessores de outras secretarias e os assessores do gabinete são os atores mais relevantes depois do governador: por volta de 52% dos questionados marcaram que as questões internacionais são tratadas em diferentes secretarias e setores da administração enquanto que esse percentual é de 33% para os estados com órgãos específicos.

Sobre a pergunta acerca do ator que conduz, na maioria das vezes, as relações internacionais do estado, 25% dos respondentes dos estados com setor específico apontaram ser o governador, 47% disseram ser o assessor internacional e 20,3% os outros assessores. Por outro lado, a maioria (45%) dos questionados dos estados sem setor específico disseram ser o governador junto com os secretários das diversas áreas da administração (45%). Destacamos ainda que, no modelo mais institucionalizado, o governo federal é apontado pela maioria (46%) dos funcionários entrevistados como ator pouco relevante enquanto que nos estados menos institucionalizados ele é considerado um ator muito importante (48,6%).

No que concerne a estrutura das relações internacionais estaduais, nenhum respondente dos estados sem setor específico assinalou que a estrutura de funcionamento das relações internacionais é satisfatória. Por outro lado, cerca de 37% dos questionados do

[71] Vimos na apresentação geral dos dados sobre o processo decisório que 57,3% dos questionados assinalaram que as decisões dependem do governador e 26,6% indicaram que os assessores ou secretários possuem autonomia para decidir.

[72] Nos estados sem setor específico, 65% disseram que o processo decisório é concentrado em alguns setores da administração e nos estados com setor específico esse percentual caiu para 54%.

modelo mais institucionalizado apontaram possuir uma estrutura de funcionamento satisfatória. Outra diferença que aparece nos resultados consiste no apontamento acerca da necessidade de maior número de funcionários para lidar com assuntos internacionais: 50% dos que atuam em estados com área internacional apontaram precisar de mais funcionários para a área e apenas 32% dos respondentes dos estados sem área internacional disseram precisar de um maior número de funcionários. No entanto, os funcionários do modelo mais institucionalizado demonstraram estar mais preparados para lidar com o assunto: o nível de preparo das pessoas envolvidas nas negociações internacionais foi apontado pela maioria (86%) dos respondentes como alto ou razoável enquanto 14% assinalaram que as pessoas estão pouco ou nada preparadas. No modelo menos institucionalizado, 5,6% disseram haver pessoas muito preparadas, 61% razoavelmente preparadas e 33,4% pouco ou nada preparadas.

Modelos mais institucionalizados também significam melhores procedimentos na tramitação dos acordos internacionais. Cerca de 70% indicaram que sempre ou na maioria das vezes os acordos tramitam da mesma forma e 14% que raramente ou nunca. Nos estados sem área específica, 36% marcaram que raramente ou nunca tramita da mesma forma e 39% disseram que a tramitação dos acordos internacionais tramita sempre ou na maioria das vezes da mesma maneira.

Esses resultados parecem evidenciar que os estados com modelos mais institucionalizados também são aqueles que atribuem maior relevância à área internacional, o que repercute em mais investimentos na organização e no funcionamento da mesma e justifica, inclusive, a manutenção de um setor específico para tratar desses assuntos. De fato, na pergunta sobre o grau de relevância da área internacional, 41,8% dos respondentes dos estados com setor específico disseram que a área é muito relevante e apenas 16% pouco ou nada relevante. No modelo menos institucionalizado, 28% assinalaram ser muito importante e 51% pouco ou nada importante. Logicamente que isso também pode estar relacionado com o nível de atuação internacional de cada estado: os estados com maior atividade internacional tendem a ser mais institucionalizados. Como podemos observar na Tabela 18 abaixo, os estados com área específica também são aqueles com nível de atuação mais alto. A atuação internacional dos estados que possuem um órgão específico de relações internacionais é considerado mediano para a maioria (48%) dos funcionários e os estados sem setor específico, por outro lado, foram assinalados como possuidores de um baixo nível de atuação internacional (69,5%).

Tabela 18 –Atuação internacional dos estados, por tipos institucionais

Você considera a atuação internacional do seu estado:			
	Geral	*Com área específica*	*Sem área específica*
Alta	21,7 %	29%	5,5%
Média	43,9 %	48%	25%
Baixa	34,4 %	23%	69,5%

Fonte: Elaboração própria. Dados do questionário que desenvolvemos e aplicamos junto aos funcionários dos governos estaduais brasileiros.

Tabela 19 – Forma dos estados atuarem internacionalmente, por tipos institucionais

Sobre a forma que o estado atua internacionalmente:			
	Geral	*Com área específica*	*Sem área específica*
Atua de forma ativa e de acordo com uma estratégia definida	33,5 %	40,3%	11%
Atua de forma ativa mas sem uma estratégia definida	43,4 %	43,4%	41,7%
Não costuma ter iniciativa, atua de acordo com as demandas que surgem	23,1 %	16,3%	47,3%

Fonte: Elaboração própria. Dados do questionário que desenvolvemos e aplicamos junto aos funcionários dos governos estaduais brasileiros.

As principais diferenças aparecem na forma de atuar internacionalmente (Tabela 19). Na tabela acima, verificamos que estados mais institucionalizados costumam atuar de forma ativa, sendo que cerca de 43% indicaram que as atividades internacionais são desenvolvidas sem uma estratégia definida e 40,3% disseram existir um planejamento prévio dessas ações. Nos estados sem órgão específico, apenas 11% disseram haver uma atuação ativa a partir de estratégias definidas e a maioria (47,3%) apontou que os estados não costumam ter iniciativa e que agem de acordo com oportunidades que surgem. Em outra pergunta, quando indagamos de forma pontual se os governos estaduais possuem uma política definida de relações internacionais, os menos institucionalizados responderam, predominantemente, que raramente ou nunca há uma política internacional no estado (61%) enquanto os mais institucionalizados

disseram que sempre ou na maioria das vezes há uma política definida de relações internacionais (54%).

Dessa forma, podemos constatar que os estados com órgão específico, além de terem suas relações internacionais conduzidas de maneira diferenciada, isto é, por atores destinados para tal fim e que possuem maior qualificação técnica, também apresentaram uma melhor estrutura para tratar dos assuntos internacionais e, principalmente, costumam agir de maneira mais ativa e planejada, o que demonstra clareza nos objetivos e no uso das relações internacionais.

2.5 A alternância de governos: personalismo *versus* partido

Na Introdução da tese, vimos que a segmentação objetiva e perceptiva referem-se às características econômicas, políticas, culturais, religiosas encontradas em cada região, as quais contribuem para a segmentação dos interesses em termos de política externa e, por conseguinte, na busca por participação direta nos assuntos internacionais. Nas seções acima, verificamos como a perspectiva econômica e geográfica podem diferenciar a paradiplomacia dos estados. A composição política local também pode impactar nos rumos da paradiplomacia, explicando a ocorrência de uma maior ou menor atuação internacional em cada estado. Tanto que a mudança da liderança provoca, em muitos casos, descontinuidade das ações. A vontade do governante de fazer relações internacionais pode vir das suas considerações acerca da realidade local ou da sua percepção subjetiva. A personalidade do líder é vista como condição favorável para o desenvolvimento da paradiplomacia (Soldatos, 1990) mas também influencia sua dinâmica. Outrossim, a questão político-partidária tem mostrado sua relevância na estruturação do ambiente paradiplomático. Vimos no Capítulo 1 que a probabilidade do município possuir órgão específico para assuntos internacionais é 290% maior nos municípios governados pelo Partido dos Trabalhadores (Matsumoto, 2011) e que os estados governados pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) apresentaram maior tendência a institucionalizar os assuntos internacionais (Bueno, 2010). A atuação internacional também pode ter motivação política, como por exemplo a busca por prestígio e por aumento do capital político (Pinto, 2011).

Dessa maneira, também procuramos verificar junto aos funcionários públicos o grau de impacto do fator político nas relações internacionais estaduais. Foram feitas uma série de

perguntas voltadas principalmente para a apuração de três questões: 1) quais são os fatores que levam o governo estadual a investir na área internacional, focando nesse caso as condições locais existentes e incluindo como opções de resposta o empenho pessoal do governador e o fator político-partidário; 2) saber o peso da personalidade do líder e do elemento político-partidário na decisão dos governadores de fazer relações internacionais; 3) verificar o grau da descontinuidade quando ocorre mudança de governo.

Começamos pelos fatores que levam o governo a investir na área internacional. Verificamos na Tabela 20 abaixo que a maioria (73,6%) dos funcionários indicaram que a demanda de órgãos ou secretarias do governo levam os estados a fazerem relações internacionais. A decisão pessoal do governador também apareceu como fator de destaque sendo assinalada por 65,4% dos respondentes. O terceiro motivo que obteve um grande número de votos foi a iniciativa de entidades estrangeiras, ou seja, quando instituições e atores externos procuram os governos brasileiros para cooperarem. Um fator relativamente importante e marcado por 41,2% dos questionados consiste na demanda das empresas privadas. De fato, as missões internacionais para divulgar produtos de empresas locais é uma forma recorrente de atuar internacionalmente (Bueno, 2010). Os fatores menos assinalados, por outro lado, foram a pressão de grupos da sociedade civil (12,6%) e a decisão político-partidária do governador (27%).

Tabela 20 – Fatores que levam o governo a investir na área internacional

Quais fatores levam um governo a investir na área internacional?	
Decisão pessoal do governador	65,4%
Decisão político-partidária do governador	27,0%
Iniciativa pessoal de agentes da administração	36,3%
Demanda dos órgãos/secretarias do governo	73,6%
Iniciativa de entidades estrangeiras	56,0%
Pressão de grupos da sociedade civil	12,6%
Demanda de empresas privadas	41,2%
Total	**182**

Fonte: Elaboração própria. Dados do questionário que desenvolvemos e aplicamos junto aos funcionários dos governos estaduais brasileiros.

No intuito de apurar melhor o grau de importância do empenho pessoal das lideranças e da sua visão político-partidária, confrontamos esses dois fatores em uma pergunta específica sobre a vontade do governador de fazer relações internacionais (Tabela 21).

Tabela 21 – Sobre a decisão do governador de fazer relações internacionais

A vontade do governador de fazer relações internacionais depende:	
Da sua visão pessoal	59,22%
Da sua visão político-partidária	23,46%
Outro (especifique)	17,32%
Total	**179**

Fonte: Elaboração própria. Dados do questionário que desenvolvemos e aplicamos junto aos funcionários dos governos estaduais brasileiros.

Como podemos perceber na tabela acima, 59,2% dos funcionários assinalaram que a vontade do governador de fazer relações internacionais depende, na maioria das vezes, da sua visão pessoal sobre o assunto e cerca de 23,5% disseram que depende da sua visão político-partidária. Outros motivos especificados na resposta aberta foram: a pressão do empresariado local; demanda da sociedade civil; a necessidade política, econômica e social existente ou a avaliação do benefício que a decisão trará para o estado, como a oportunidade de novos empreendimentos; o estímulo dado pelas políticas públicas implementadas pelo governo federal; a prioridade que o governador estabelece em termos de políticas públicas; a necessidade de atração de investimentos e negócios para as empresas; a percepção existente sobre a importância do assunto e o interesse na cooperação internacional; o andamento da economia e outras externalidades, como se possui um alto grau de industrialização e uma economia voltada para o mercado externo.

Quando indagamos, de forma mais específica, se a filiação partidária do governador influencia as decisões dele sobre as relações internacionais, 34% responderam que na maioria das vezes e 57% que raramente ou nunca. Da mesma maneira, quando questionados se questões partidárias interferem nas relações internacionais do estado, 27,8% disseram que na maioria das vezes e 64% assinalaram que raramente ou nunca.

Apesar do baixo percentual apurado sobre a influência do fator partidário nas decisões do governador, é interessante notar que quando perguntamos se governadores de partidos

diferentes fazem relações internacionais diferentes, cerca de 61% responderam que sempre ou frequentemente, 17,7% disseram que ocasionalmente e apenas 10% marcaram que raramente ou nunca fazem relações internacionais distintas (Tabela 22).

Tabela 22 – Governadores de partidos distintos e as relações internacionais

Os governadores de partidos diferentes fazem relações internacionais diferentes?	
Sempre	12,71 %
Frequentemente	48,62 %
Ocasionalmente	17,68 %
Raramente	6,63 %
Nunca	3,31 %
Não sabe	11,05 %
Total	**181**

Fonte: Elaboração própria. Dados do questionário que desenvolvemos e aplicamos junto aos funcionários dos governos estaduais brasileiros.

Perguntamos ainda, de forma mais abrangente, se as relações internacionais do estado são influenciadas por questões político-partidárias (Tabela 23). Mais uma vez a maioria dos respondentes (48%) apontaram que sempre ou frequentemente são influenciadas, 17,7% responderam que isso ocorre ocasionalmente e 18,8% que raramente ou nunca ocorre. Ou seja, em grande medida governadores de partidos políticos distintos se comportam de maneira distinta no que concerne a paradiplomacia, no entanto, é preciso qualificar melhor essas diferenças e saber de que forma isso ocorre, o que buscamos verificar nos Capítulos 3 e 4 da tese.

Tabela 23 – Influência de questões político-partidárias nas relações internacionais dos estados

As relações internacionais do estado são influenciadas por questões político-partidárias?	
Sempre	15,93 %
Frequentemente	32,97 %
Ocasionalmente	20,88 %

Raramente	14,29 %
Nunca	4,40 %
Não sabe	11,54 %
Total	**182**

Fonte: Elaboração própria. Dados do questionário que desenvolvemos e aplicamos junto aos funcionários dos governos estaduais brasileiros.

Por não restringir a pergunta e indagar os funcionários sobre o impacto mais amplo do fator político-partidário, possibilitamos a inclusão de diversas problemáticas, como por exemplo a concessão de cargos atrelada a interesses políticos e outras dificuldades para a atuação internacional relacionadas à descontinuidade das ações ou da equipe que compõem a área. Os dados da Tabela 23 indicam, portanto, que questões político-partidárias impactam nos rumos da paradiplomacia e não que a filiação partidária do governador interfere sobremaneira nas suas decisões. As respostas específicas anteriores também demonstraram que o governador é o principal ator paradiplomático e que o personalismo se sobrepõe à questão partidária. Ao perguntarmos se os acordos internacionais são interrompidos quando muda o governador, 28% disseram que sempre ou frequentemente, 31% que ocasionalmente e 24% que raramente ou nunca são interrompidos (Tabela 24).

Tabela 24 – Impacto nos acordos internacionais quando mudam os governadores

Os acordos internacionais são interrompidos quando muda o governador?	
Sempre	6,04 %
Frequentemente	21,98 %
Ocasionalmente	31,32 %
Raramente	17,03%
Nunca	7,14 %
Não sabe	16,48 %
Total	**182**

Fonte: Elaboração própria. Dados do questionário que desenvolvemos e aplicamos junto aos funcionários dos governos estaduais brasileiros.

Tabela 25 – Impactos da mudança de governador

Quando muda o governador:	
Altera a política internacional do governo	58,93 %
Altera a estrutura de funcionamento da área internacional	61,90 %
Os funcionários da área internacional são modificados	54,76 %
Os acordos internacionais já firmados são afetados	20,24 %
Os acordos internacionais ainda em tramitação/negociação são afetados	45,24 %
O órgão responsável pela área internacional é alterado (extinto/reorganizado)	45,83 %
Não ocorrem grandes mudanças na área internacional	22,62 %
Total	**168**

Fonte: Elaboração própria. Dados do questionário que desenvolvemos e aplicamos junto aos funcionários dos governos estaduais brasileiros.

A Tabela 25 acima permite qualificar melhor o impacto da alternância e a descontinuidade que pode existir nas relações internacionais de governadores distintos. As maiores mudanças parecem ocorrer na estrutura de funcionamento e nos funcionários que atuam na área internacional, na política internacional elaborada (como a escolha dos temas e dos países para cooperar) e nas ações internacionais ainda em negociação. Interessante verificar que 20,2% indicaram que os acordos já firmados são afetados e 22,6% disseram não haver grandes mudanças na área internacional. Será possível compreender melhor esses apontamentos nos próximos capítulos da tese, os quais foram dedicados à análise mais detalhada do impacto da alternância de governos na estrutura paradiplomática e também nos acordos firmados. Nesses capítulos, buscaremos verificar ainda as diferenças existentes por governos, ou seja, se governos de partidos distintos apresentam estruturas e ações internacionais distintas.

2.6 Considerações parciais

No presente capítulo, buscou-se identificar as características gerais do ambiente paradiplomático dos estados, bem como as variações existentes no seu *modus operandi*, organização e funcionamento a partir da análise comparada de fatores domésticos como: nível de desenvolvimento, localização geográfica e tipos institucionais. A análise realizada teve como base o questionário *online* aplicado junto aos funcionários e ex-funcionários públicos de

todos os governos estaduais. O questionário também possibilitou as primeiras inferências sobre o impacto do determinante político e da alternância de governos.

Em relação aos dados agregados e às características mais amplas da paradiplomacia estadual brasileira, foi possível complementar e aprofundar os resultados encontrados pela literatura e também trazer informações novas, principalmente no que se refere à forma que a prática política interfere na paradiplomacia.

Dessa maneira, foi possível confirmar que os assuntos de âmbito econômico continuam sendo a motivação principal para os entes fazerem relações internacionais, especialmente a atração de investimentos e a captação de recursos externos. Também ficou evidente que a área internacional é considerada muito relevante, mas caracterizada pela falta de políticas definidas, problemas de estrutura e despreparo dos funcionários envolvidos. Tais dados demonstram haver uma consciência acerca da importância da área, no entanto, isso não a torna prioritária no momento da elaboração de políticas, o que pode ser exemplificado pela falta de investimentos no setor.

Ainda sobre os dados agregados, nota-se que os governadores são os atores mais importantes para o "pensar internacional", mas a condução das atividades é feita pelos assessores da área. Foi importante verificar que os Ministérios Públicos Estaduais e os Tribunais de Contas foram apontados pela maioria dos respondentes como detentores de nenhuma importância para as relações internacionais e com rara participação no processo decisório. Apenas as Assembleias Estaduais apresentaram maior relevância em razão do procedimento de aprovação dos financiamentos externos. Sobre o processo decisório, o mesmo costuma ser longo (superior a 3 meses), concentrado em alguns setores da administração e dependente do governador. Verificou-se também que os governos estaduais tendem a procurar ajuda e informar o governo federal das suas ações internacionais, no entanto, é preciso incrementar essa relação, já que os respondentes apontaram problemas como entraves burocráticos que têm comprometido o diálogo, especialmente em relação ao Ministério das Relações Exteriores. Diante dessas informações coletadas e como apontado no Capítulo 1, pode estar ocorrendo uma perda de importância da paradiplomacia dentro do governo federal.

Em relação ao elemento político-partidário, as respostas dos questionários evidenciaram que a decisão pessoal do governador é preponderante na atuação internacional dos entes, sendo inclusive mais importante do que a sua filiação partidária. Entretanto, a

maioria dos respondentes também assinalou que governos de partidos políticos distintos fazem relações internacionais distintas. Dessa forma, constata-se até o momento que o governador é o principal ator que define os rumos da paradiplomacia e que o fator partidário é uma variável que impacta de alguma maneira. No entanto, é preciso compreender como se dá essa interferência, isto é, quando ocorre e com qual intensidade. Este é o foco principal da presente tese e será aprofundado nos próximos capítulos.

Quando analisamos os ambientes paradiplomáticos de forma comparada, encontramos variações nessas características considerando os diferentes níveis de desenvolvimento, localização geográfica e tipos institucionais. Os estados com maior IDHM apresentaram um melhor desempenho do que estados com baixos índices de desenvolvimento. Da mesma forma, os estados da região Sudeste, especialmente o estado de São Paulo, possuem uma atuação internacional mais alta, melhores condições internas, maior nível de preparo dos funcionários, melhor estrutura, atuam de forma mais ativa e com estratégias de ação previamente definidas, além de procurarem menos o auxílio do governo federal. Os assessores específicos de área (Assessores ou Secretários de Relações Internacionais) também costumam ter maior relevância. Interessante notar que a localização geográfica não parece impactar significativamente nas condições do ambiente paradiplomático dos estados. Era esperado que os estados de fronteira investissem mais na área de relações internacionais do que os outros estados devido às demandas resultantes da proximidade geográfica com governos estrangeiros. No entanto, a região Sudeste apresentou resultados superiores quando comparados, por exemplo, aos dos estados de fronteira da região Sul. O nível de desenvolvimento, por outro lado, foi um fator de maior impacto no *modus operandi* e na estrutura interna da paradiplomacia dos estados brasileiros. Todavia, a localização geográfica explica as diferentes motivações, áreas de interesse e parcerias internacionais firmadas pelos estados. Nos estados da região Sudeste, os setores de atividades priorizados nas ações externas são desenvolvimento e infraestrutura enquanto que na região Norte preponderou a questão ambiental. Nos estados fronteiriços do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, a busca por investimento externo e a questão de fronteira foram as principais motivações apontadas para atuarem internacionalmente.

Por fim, outro fator de impacto e que explica as diferenças na organização e funcionamento da paradiplomacia estadual é o modelo institucional vigente. Modelos mais institucionalizados são mais ativos internacionalmente e apresentaram melhores condições no

seu ambiente paradiplomático. Da mesma forma que os estados com maior atividade externa tendem a ser mais institucionalizados.

CAPÍTULO 3: A ESTRUTURA PARADIPLOMÁTICA E A ALTERNÂNCIA DE GOVERNOS

No presente capítulo analisaremos unicamente as estruturas burocráticas dos estados brasileiros designadas para lidar com os assuntos internacionais. Conseguimos levantar até o momento diversas características do ambiente paradiplomático estadual, inclusive da sua estrutura organizacional e forma de funcionamento. No Capítulo 1, foi possível conhecer os enfoques da literatura acerca da vertente institucional paradiplomática e algumas problematizações iniciais a esse respeito, como a questão da descontinuidade quando há mudança de governos e o embate sobre se modelos mais institucionalizados favorecem ou intensificam a atuação internacional subnacional. No Capítulo 2, foram apresentados os dados do questionário aplicado aos funcionários públicos dos governos estaduais, os quais permitiram identificar elementos importantes acerca da forma de organização e de funcionamento da paradiplomacia, bem como as diferenças existentes nesses aspectos de acordo com o nível de desenvolvimento de cada estado, localização geográfica e tipos institucionais. Os resultados obtidos por meio do questionário servirão de referencial para este capítulo. Foi possível levantar algumas características dos tipos institucionais existentes mas neste momento da tese buscaremos pormenorizar os órgãos paradiplomáticos que aparecem ao longo dos governos e verificar de que forma são impactados pela alternância de governos.

Primeiramente e de forma mais ampla, serão identificadas as estruturas burocráticas existentes e as suas atribuições. Em seguida, verificaremos as possíveis diferenciações que ocorrem nessas estruturas de acordo com o nível de desenvolvimento de cada estado, localização geográfica e partido político no governo. Por fim, serão feitas considerações sobre o impacto da mudança de governos nas estruturas paradiplomáticas estaduais.

3.1 Tipos de estruturas e competências

Ao efetuar a revisão da literatura, foi possível perceber que as estruturas burocráticas que lidam com os assuntos internacionais costumam ser diversificadas e os estados ora contam com órgãos específicos para a área internacional, como uma Secretaria ou Assessoria Internacional, e ora essa matéria é gerenciada por secretarias diversas ou por assessores do gabinete. Diversos trabalhos buscaram analisar os formatos institucionais existentes, seja por

meio de estudo de caso ou de um conjunto de estados e municípios. Clóvis Brigagão (2005), em seu diretório informativo com dados das relações internacionais federativas dos estados e municípios brasileiros, classificou os tipos de órgãos encarregados das relações externas dos governos subnacionais em três categorias: 1) Secretaria, Subsecretaria ou Assessoria Internacional, as quais possuem relevância política e atuação suficientemente ampla e útil para os governos; 2) Assessoria, Núcleo, Coordenação ou qualquer outra denominação, mas voltadas especificamente para a área do comércio exterior e de exportação de produtos; 3) Cerimonial dos governos estaduais, os quais são encarregados das atividades protocolares dos governadores e secretários e, em alguns casos, confundem-se ou sobrepõem-se à Assessoria Internacional.

Para Brigagão (2005: 24), deve-se considerar que existe uma área de relações internacionais dentro dos estados quando os mesmos expõem uma postura internacional, quer tenha um caráter de política pública, quer assuma o viés de comércio exterior ou de Cerimonial do governador. Dessa maneira, o autor identificou na época que das 27 unidades da federação brasileira (26 estados e o Distrito Federal), 19 possuíam setores específicos de relações internacionais, como Secretarias ou Agências de Relações Internacionais, Coordenadorias ou Assessorias Internacionais ligadas a determinadas Secretarias ou diretamente ao governador, Cerimonial Internacional independente de outros órgãos, setores de comércio exterior independentes ou vinculados a órgãos voltados ao comércio exterior. Portanto, para definir a existência de um órgão específico para lidar com esses assuntos o autor foca na presença de atividade ou atribuição internacional no órgão, e não necessariamente no tipo institucional existente.

Entretanto, verificamos no Capítulo 2 que existe uma relação entre o tipo institucional existente e a forma de atuar internacionalmente ou a postura internacional dos estados. Ao proceder à análise do ambiente paradiplomático dos estados, diferenciando aqueles que atuam com órgão específico e sem órgão específico de relações internacionais[73], verificamos nas respostas dos questionados que os estados com modelos mais institucionalizados também são aqueles que atribuem maior relevância à área internacional, que possuem maiores índices de

[73] Mais uma vez ressaltamos que a divisão entre estados com e sem órgão específico ocorreu de acordo com o que cada questionado declarou em suas respostas. Selecionamos e agrupamos os estados em que a maioria dos respondentes indicou possuir ou não órgão específico para lidar com assuntos internacionais, sendo que indicamos como órgão específico para a área internacional a Assessoria ou Secretaria de Relações Internacionais.

atuação internacional e que sempre ou na maioria das vezes estabelecem uma política definida de relações internacionais.

Ironildes Bueno (2010: 255-256), ao investigar sobre a posição da paradiplomacia na estrutura organizacional dos governos estaduais brasileiros, efetuou uma classificação diferente de Clóvis Brigagão. Bueno dividiu os estados em três grupos distintos: os que possuem um órgão voltado para os assuntos internacionais com *status* de Secretaria de Governo; os que possuem um órgão na administração direta destinado especificamente para tais assuntos mas sem *status* de Secretaria; e os que não têm nenhum órgão que responda diretamente pelos assuntos internacionais. Sendo assim, o autor considerou como órgãos específicos de assuntos internacionais[74] as Secretarias de Relações Internacionais, as Assessorias Internacionais alocadas no Gabinete do Governador e também o caso particular da Superintência de Relações Internacionais da Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais. O autor não incluiu como órgãos específicos os que lidam com o cerimonial do governo ou que tratam de questões relacionadas ao comércio exterior do estado.

A pesquisa de Bueno refere-se ao período de 2007-2008 e dos 17 estados analisados o autor classificou 12 como possuidores de órgão específico de assuntos internacionais e 5 sem órgão específico de assuntos internacionais[75]. A maioria dos estados possuem órgão específico mas com *status* inferior ao de Secretaria. Normalmente são subsecretarias, superintendências ou assessorias. Quando não há uma Secretaria ou Assessoria Internacional, essas funções são realizadas pelo Gabinete do Governador, Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Secretaria de Planejamento, Secretaria de Cultura, Secretaria de Meio Ambiente. O autor verificou ainda que o impacto da criação de um órgão específico sobre as competências funcionais dos demais órgãos da administração tende a ser de três formas: as secretarias tradicionais podem ter suas funções internacionais transferidas para esses órgãos; as secretarias tradicionais podem compartilhar essas funções com o novo órgão; ou o órgão específico de relações internacionais pode funcionar dentro da estrutura das secretarias tradicionais. As duas últimas formas de atuação são as mais recorrentes.

Para Salomón e Nunes (2007), em termos de organização e funcionamento, a paradiplomacia desenvolve-se de modo muito semelhante ao que ocorre no âmbito do

[74] O autor também refere-se a esses órgãos como SAI (Secretaria ou Assessoria de Assuntos Internacionais).
[75] Com órgão específico: Amazonas, Alagoas, Bahia, Distrito Federal, Goiás, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo. Sem órgão específico: Ceará, Espírito Santo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Sergipe.

governo federal, em que distintos órgãos do governo (Ministérios, Secretarias, etc.) têm mantido contatos internacionais mas, em todo caso, há uma instância coordenadora das ações externas. Trata-se da característica difusa do ambiente paradiplomático, a qual já abordamos no Capítulo 2. Os órgãos específicos de relações internacionais teriam a função de coordenar as ações exteriores, diferenciando-se assim dos demais órgãos da administração estadual que também desenvolvem atividades internacionais. Todos os governos centrais e regionais com atuação internacional significativa dispõem de uma estrutura institucional que coordena ou trata de coordenar as relações exteriores.

Considerando as tendências de classificação das estruturas paradiplomáticas encontradas na literatura, bem como os apontamentos de Salomón e Nunes (2005) e dos funcionários públicos estaduais que responderam o questionário da pesquisa, compreendemos que existe uma estrutura paradiplomática quando há órgãos com atribuições internacionais dentro dos governos. Por conseguinte, essa estrutura paradiplomática pode se apresentar com órgãos específicos de relações internacionais ou com órgãos não-exclusivos com competências internacionais.

Os órgãos específicos seriam aqueles criados com a finalidade de tratar das relações exteriores do governo, desempenhando no ambiente difuso a função de coordenação das ações internacionais, como colocado por Salomón e Nunes (2005). Tratam-se dos órgãos de referência na elaboração e na condução da política internacional e com certa autonomia no desempenho das suas atividades. Essas entidades podem aparecer na forma de Secretaria de Governo ou vinculadas a outros órgãos, como o Gabinete do Governador, denominando-se Secretaria, Assessoria, Coordenadoria, Subsecretaria de assuntos internacionais[76].

Os órgãos não-exclusivos possuem atribuições internacionais mas essa não consiste na sua única competência, sendo responsáveis ainda por outros temas e áreas da administração pública. Na maioria das vezes, esses órgãos tratam apenas de alguns assuntos internacionais, como comércio exterior, captação de recursos, atração de investimentos, promoção do turismo internacional. Normalmente aparecem como Departamento, Gerência, Coordenadoria ou Secretaria Adjunta de relações internacionais dentro de uma Secretaria do Estado. Portanto,

[76] Procuramos classificar e distinguir as instituições encontradas de acordo com suas atribuições. No entanto, vale ressaltar que o *status* dado ao órgão internacional também pode denotar a relevância que ele possui dentro do governo, isto é, o seu peso político. Assim, uma Secretaria teria mais relevância e capacidade de ação do que uma Assessoria. Da mesma forma, a princípio, uma Assessoria de Relações Internacionais da Casa Civil possui natureza distinta daquela inserida em um órgão executivo do governo (como em uma Secretaria de Desenvolvimento Econômico).

não buscam coordenar as relações exteriores do estado e restringem-se às suas competências dentro da Secretaria. Esses setores também possuem autonomia mais restrita, já que seguem as orientações de uma hierarquia de órgãos ou agentes dentro da Secretaria a qual pertencem, e esses agentes têm que lidar com diversos outros assuntos além da temática internacional.

Há a possibilidade ainda de não existir uma estrutura paradiplomática dentro da administração pública estadual, ou seja, que não encontremos nenhum órgão com atribuições internacionais. A ausência de uma estrutura organizada para tal fim não significa que o estado não desenvolva atividades internacionais. Como visto no Capítulo 2, em certos momentos os governos podem atuar sem iniciativa e de forma passiva, isto é, de acordo com as demandas e oportunidades que vão surgindo. Nesse caso, os órgãos da administração podem ser chamados para lidar com essas demandas à medida que elas ocorrem e de acordo com a área ou temática que envolvem.

Bueno apontou em sua pesquisa que os Estados do Ceará, Espírito Santo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Sergipe não possuíam, no período analisado de 2007-2008, nenhum órgão que respondesse diretamente pelos assuntos internacionais. Ao analisar os tipos institucionais presentes nos estados brasileiros no período de 1999-2014, verificamos que todos os estados tiveram, em algum momento da sua trajetória, uma estrutura paradiplomática. Procuramos sistematizar no Quadro 2 abaixo os tipos institucionais que prevaleceram em cada unidade da federação ao longo do tempo com base na nossa classificação de órgãos específicos e órgãos não-exclusivos. É possível perceber que houve uma pequena predominância, na maior parte do tempo, dos órgãos específicos de relações internacionais. Foram identificados 13 estados e o Distrito Federal com órgãos específicos e 13 estados com órgãos não-exclusivos.

Quadro 2 – Tipos institucionais encontrados no período de 1999-2014[77]

	Tipo institucional que prevalece no período de 1999-2014			
U.F	Órgão específico	Órgão não-exclusivo	Sem órgão	Nome do órgão
Acre		X		Secretaria de Estado de Planejamento
Alagoas	X			Assessoria de Assuntos Internacionais do Gabinete do Governador

[77] Consideramos o tempo de existência (criação e extinção) de cada órgão.

Amapá		X		Agência de Desenvolvimento do Amapá
Amazonas		X		Secretaria Adjunta de Relações Internacionais da SEPLAN
Bahia	X			Assessoria Internacional do Gabinete do Governador
Ceará	X			Assessoria para Assuntos Internacionais do Gabinete do Governador
Distrito Federal	X			Assessoria Internacional da Governadoria
Espírito Santo		X		Secretaria de Estado de Desenvolvimento
Goiás	X			Assessoria/Superintendência de Assuntos Internacionais da Casa Civil
Maranhão		X		Secretaria de Desenvolvimento, Indústria e Comércio
Mato Grosso		X		Secretaria de Indústria, Comércio, Minas e Energia
Mato Grosso Sul	X			Assessoria para Assuntos Internacionais e do CODESUL do Gabinete do Governador
Minas Gerais	X			Assessoria de Relações Internacionais da Secretaria-Geral da Governadoria
Pará	X			Coordenadoria de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento Sustentável
Paraíba		X		Secretaria do Turismo e do Desenvolvimento Econômico
Paraná	X			Secretaria Especial do Cerimonial e Relações Internacionais da Secretaria de Governo
Pernambuco		X		Secretaria de Governo e Secretaria de Desenvolvimento Econômico
Piauí		X		Secretaria de Governo
Rio de Janeiro	X			Subsecretaria de Relações Internacionais da Secretaria da Casa Civil
Rio Grande do Sul	X			Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais
Rio Grande Norte		X		Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico

Rondônia		X		Superintendência de Representação em Brasília, Gerência de Assuntos Internacionais da SEPLAN e Coordenação para Assuntos Internacionais da SEDES
Roraima	X			Secretaria Extraordinária de Relações Internacionais da Casa Civil
Santa Catarina	X			Secretaria Executiva de Articulação Internacional do Gabinete do Governador
São Paulo	X			Assessoria Especial de Assuntos Internacionais do Gabinete do Governador
Sergipe		X		Secretaria de Estado de Planejamento e Secretaria de Desenvolvimento Econômico e da Ciência e Tecnologia
Tocantins		X		Secretarias diversas

Fonte: Elaboração própria a partir da análise das leis estaduais que tratam da estrutura administrativa dos governos.

Nesse processo de classificação, destacamos alguns casos diferenciados, como do Amazonas e de Rondônia, os quais foram determinados com predominância de órgãos não-exclusivos de relações internacionais, mas possuem um setor para tratar de assuntos internacionais dentro de suas Secretarias. Essa situação pode aparecer em outros casos, no entanto, consideramos alguns fatores para não classificá-los como órgãos específicos, tais como as atribuições que possuem e como desempenham suas atividades dentro da administração pública.

No Amazonas, por exemplo, há a Secretaria Executiva Adjunta de Relações Internacionais (SEARI) dentro da Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico (SEPLAN). Cabe ao órgão promover a inserção internacional do Estado do Amazonas e fomentar as relações multilaterais destinadas ao desenvolvimento sócio-econômico, cultural e científico[78]. Com esse perfil, poderíamos considerá-la como um órgão específico vinculado à uma secretaria do governo. No entanto, a SEPLAN está voltada essencialmente para a atração de investimentos e captação de recursos para aplicação em programas e projetos de desenvolvimento regional do Estado. Tanto que além da SEARI, a Secretaria conta ainda com outros órgãos que possuem atribuições internacionais, mas estão

[78] Lei Estadual nº 3.258, de 30 de maio de 2008.

voltados para essa finalidade específica, como a Gerência de Promoção Comercial e Atração de Investimentos e o Departamento de Desenvolvimento Regional. Ou seja, a SEARI além de estar atrelada fundamentalmente à temática do desenvolvimento econômico, também divide suas atribuições com outros setores dentro da SEPLAN. Por isso compreendemos que o Estado do Amazonas possui um órgão não-exclusivo de relações internacionais.

O caso de Rondônia é semelhante. Em determinado momento, o estado possuiu três entidades com atribuições internacionais[79]: a Secretaria de Estado de Planejamento (SEPLAN), a Superintendência de Representação em Brasília da Governadoria (SIBRA) e a Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Social (SEDES). Em 2009, a SEPLAN passou a ter uma Gerência de Assuntos Internacionais e a SEDES uma Coordenação para Assuntos Internacionais (COINTER). Portanto, existiam dois órgãos no governo que atuavam com temas internacionais dentro das áreas de competência das suas Secretarias, muito embora a COINTER apareça com a atribuição de subsidiar os órgãos do governo estadual nesses assuntos e também de coordenar e orientar a participação deles em eventos internacionais[80]. No entanto, o fato da COINTER estar subordinada a outros órgãos dentro da Secretaria, que lidam com assuntos diversos relacionados ao desenvolvimento econômico e social, também levou a incluir o Estado de Rondônia como possuidor de um órgão não-exclusivo de relações internacionais.

Do mesmo modo, o Estado do Tocantins já contou com diversos órgãos de relações internacionais dentro das suas secretarias. Em 2011, existia a Diretoria de Relações Internacionais na Secretaria da Indústria, do Comércio e do Turismo; a Diretoria de Projetos no Exterior na Secretaria da Segurança, Justiça e Cidadania; a Coordenadoria de Convênios e Financiamentos Externos da Secretaria do Planejamento e da Modernização da Gestão Pública; e a Coordenadoria de Comércio Exterior da Secretaria da Fazenda.

O caso do Estado do Piauí é diferenciado. Antes de 2008, predominava a atuação internacional difusa, em que várias secretarias apareciam com atribuições internacionais, especialmente as Secretarias de Planejamento; de Indústria, Comércio e Turismo e de Governo. À Secretaria de Governo cabia a função de formular diretrizes e coordenar as políticas e ações para negociações internacionais e captação de recursos junto a organismos internacionais. Em 2008, foi criado então um setor específico dentro da Secretaria de

[79] Período entre 2000 e 2009.
[80] Decreto Estadual n° 17.262, de 14 de novembro de 2012.

Governo: a Coordenadoria de Relações Internacionais, a qual funcionou até o ano de 2010. No entanto, a partir de 2011 até hoje, as relações internacionais do Estado do Piauí passaram a ser acompanhadas apenas por um Assessor Especial do Governador. Dessa maneira, classificamos como um caso de órgão não-exclusivo, já que na maior parte do tempo coube à Secretaria de Governo e às demais secretarias a função de captação de recursos externos, promoção do comércio externo e do turismo, articulação com organismos e entidades internacionais.

Outros casos de destaque são aqueles cujos órgãos específicos foram criados para tratar de temas internacionais mais sensíveis à realidade dos estados, como a questão da integração regional ou fronteiriça e do desenvolvimento econômico. Bueno (2010: 254-255) ressaltou em seu estudo que os estados que atribuem *status* de secretaria aos assuntos internacionais tendem a estabelecerem secretarias conjugadas com outras áreas, como o caso do Rio Grande do Sul (Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais, SEDAI) e do Rio Grande do Norte (Secretaria de Energia e Assuntos Internacionais, SENINT). Consideramos que essa tendência não se restringe aos órgãos com *status* de secretaria, mas provém mais da necessidade local e interesse da liderança política. No Mato Grosso do Sul, foi criada a Assessoria para Assuntos Internacionais e do CODESUL no Gabinete do Governador, a qual posteriormente transforma-se apenas em Assessoria para Assuntos do CODESUL, voltando-se para as questões relacionadas à integração fronteiriça. No Paraná, além da Secretaria Especial do Cerimonial e Relações Internacionais presente dentro da Secretaria de Governo, há a Secretaria de Estado da Indústria, do Comércio e Assuntos do Mercosul (SEIM), a qual incorpora em seu campo de ação a função de apoio às atividades e aos interesses do Estado do Paraná no Mercosul.

Em relação à evolução dos tipos institucionais, ressaltamos os estados que já possuíram um órgão específico de relações internacionais na sua estrutura burocrática, mesmo que por um curto período de tempo. São os casos dos Estados do Espírito Santo, Maranhão, Pernambuco e da já citada SENINT no Rio Grande do Norte. O Espírito Santo criou em 2006 a Secretaria de Estado Extraordinária de Relações Internacionais e Assuntos de Cerimonial (SERAC), integrada à Governadoria e com previsão de duração de 4 anos, no entanto, ela foi extinta 2 meses depois, em fevereiro de 2007. Os assuntos internacionais passaram a ser tratados na Secretaria de Estado de Desenvolvimento. No Maranhão, criou-se a Secretaria Extraordinária de Articulação com Órgãos Nacionais e Internacionais e o Comitê Especial de

Relações Internacionais em 2007 e 2008, respectivamente. Ambos deixaram de existir em 2009. Já em Pernambuco, trata-se de um caso mais recente de desarticulação de área específica de relações internacionais. Em 2011, foi formada a Secretaria Executiva de Articulação Internacional dentro da Secretaria de Governo, no entanto, tal entidade foi extinta em maio de 2014. Esses casos de avanço e retrocesso serão melhor analisados na última seção desse capítulo que trata do impacto da mudança de governos nas estruturas paradiplomáticas estaduais.

Há ainda os estados que sempre tiveram um órgão específico de relações internacionais no período: Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo. E os casos que nunca tiveram um órgão específico: Acre, Amapá, Mato Grosso, Paraíba, Rondônia, Sergipe e Tocantins.

Como visto anteriormente, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul foram os primeiros estados a criarem órgãos específicos para a área internacional em suas burocracias na década de 1980. Desde então nunca extinguiram esses órgãos, passando apenas por reformulações em suas estruturas e atribuições. No Rio de Janeiro, funciona a Subsecretaria de Relações Internacionais da Casa Civil e, no caso do Rio Grande do Sul, em determinado momento o órgão teve o *status* de Secretaria de Governo. Hoje em dia trata-se de uma Assessoria de Cooperação e Relações Internacionais dentro do Gabinete do Governador. O Estado de São Paulo criou a Assessoria Especial de Assuntos Internacionais dentro do Gabinete em 1991, já com uma estrutura bem complexa, composta por uma Secretaria Executiva e por Coordenações com a finalidade de identificar as oportunidades econômicas e financeiras para o estado; promover a cooperação técnica e científica; e fomentar as exportações e atração de investimentos[81].

Por último, destacamos o caso do Ceará. Ironildes Bueno (2010) apontou o Ceará como um exemplo marcante de descontinuidade, já que era reconhecido pela alta atividade paradiplomática no período de 1995-2006, mas as novas forças políticas que entraram a partir de 2007 preferiram não manter a assessoria internacional em sua estrutura administrativa[82]. Assim, como ocorreu com o Piauí, o órgão específico de relações internacionais transformou-se em um cargo de Assessor para Assuntos Internacionais em fevereiro de 2007. No início de

[81] Decreto Estadual n° 33.129, de 15 de março de 1991.

[82] A Assessoria para Assuntos Internacionais do Gabinete foi criada em 2003 pelo Governador Lúcio Alcântara (PSDB). Antes existia o cargo de Assessor Especial para Assuntos Internacionais também dentro do Gabinete do Governador.

2010, a Assessoria foi instituída novamente por meio de decreto do governador, continuando até hoje[83].

Em relação às atribuições desses órgãos paradiplomáticos, Bueno (2010) fez um levantamento bem completo sobre as principais funções desempenhadas por essas entidades por meio do seu *survey*. Foram apontadas nas respostas a função de monitoramento de assuntos internacionais, assessoramento ao governador em assuntos internacionais, organização de viagens do governador ao exterior, acompanhamento de tratados e acordos assinados pelo governo federal, acompanhamento da legislação de âmbito comercial, representação de interesses do estado junto a governos estrangeiros ou organismos internacionais, promoção do comércio exterior, atração de investimentos externos diretos, promoção internacional do turismo estadual, intercâmbio educacional internacional, promoção de eventos culturais internacionais, programa de atendimento a imigrantes estrangeiros, prevenção e combate a crimes internacionais, participação de militares em cursos ou treinamento no exterior, tratamento estadual de questões ambientais internacionais, promoção internacional do agronegócio estadual e cooperação ou ações na fronteira (Bueno, 2010: 253-254).

Os estados com órgão específico apontaram que as principais funções desses órgãos, de todas as funções listadas acima, eram: monitoramento de assuntos internacionais de importância para o estado, assessoramento do governador, organização de viagens do governador ou vice-governador ao exterior. Todos os estados citaram essas funções. Em segundo lugar estão as funções de atração de investimentos externos, acompanhamento dos tratados e acordos internacionais do governo federal e também organização de eventos internacionais, as quais foram apontadas por 8 estados. Por fim, 7 estados listaram questões ambientais internacionais e 6 estados listaram promoção de exportações e interesses internacionais no agronegócio (Bueno, 2010: 259-260).

Nunes (2005) também verificou em sua pesquisa como as atribuições do órgão de relações internacionais do Rio Grande do Sul foram modificadas ao longo dos governos no período entre 1987 e 2002. A entidade foi criada tendo como principal motivação a integração regional no Cone Sul, depois foi gradativamente voltando-se para a atração de investimentos e a promoção dos negócios e da economia gaúcha. Tanto que passou a denominar-se, em 1995, Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais. Em 2011, tornou-se a

[83] Ver Decretos Estaduais n° 30.150/10, 30.433/11; 30.801/12 e 31.073/12.

Assessoria de Cooperação e Relações Internacionais, com eixos voltados para a cooperação Sul-Sul, cooperação regional e fronteiriça e também com países europeus.

No nosso levantamento, quando buscamos as atribuições internacionais dos órgãos ao longo do período, verificamos que predominam muitas das funções indicadas no estudo de Bueno, especialmente a de assessoramento do governador e das demais secretarias do governo e também de articulação com embaixadas, organismos internacionais, agências e entidades homólogas estrangeiras. No que concerne os órgãos não-exclusivos, as principais funções têm sido as relacionadas com o desenvolvimento do estado, como a captação de recursos, promoção dos negócios e do comércio, atração de investimentos, promoção do turismo. As competências desses órgãos distinguem-se principalmente em razão das características e dos interesses locais. Nesse sentido, buscaremos aprofundar a discussão a respeito das competências dessas entidades na próxima seção, em que serão abordadas as diferenças existentes nas estruturas paradiplomáticas a partir da realidade local.

3.2 As diferentes estruturas

No Capítulo 2, vimos que ocorrem algumas diferenciações nos ambientes paradiplomáticos estaduais conforme o nível de desenvolvimento de cada estado, localização geográfica e tipos institucionais existentes. Nessa seção, busca-se verificar se os tipos institucionais e, por conseguinte, as estruturas paradiplomáticas, também se diferenciam por estados mais e menos desenvolvidos, por região e ainda por partido político no governo.

3.2.1 Por nível de desenvolvimento

Mais uma vez os estados foram agrupados de acordo com os seus índices de desenvolvimento humano municipal (IDHM) constantes no Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil:

- Grupo 1: Distrito Federal, São Paulo, Santa Catarina e Rio de Janeiro;
- Grupo 2: Paraná, Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e Mato Grosso;

- Grupo 3: Amapá, Roraima, Tocantins, Rondônia, Rio Grande do Norte, Ceará, Amazonas e Pernambuco;
- Grupo 4: Sergipe, Acre, Bahia, Paraíba, Piauí, Pará, Maranhão e Alagoas.

Os resultados do questionário evidenciaram que os estados com os maiores índices de desenvolvimento (Grupo 1 e 2) são os que demonstram um maior nível de atuação internacional em relação à média nacional e também os que atuam de forma mais ativa e com uma política internacional definida. Já os estados menos desenvolvidos apresentaram resultados opostos: uma baixa atuação internacional e uma atividade internacional sem planejamento estratégico. Em relação aos atores paradiplomáticos, os assessores internacionais aparecem como os agentes mais importantes na condução das relações internacionais dos estados dos Grupos 1 e 2, enquanto os assessores de secretarias diversas são os atores mais apontados pelos respondentes dos Grupos 3 e 4. Constatamos ainda que a maioria dos estados com baixo índice de desenvolvimento assinalou não possuir um órgão específico para assuntos internacionais.

Tendo em vista os dados do questionário, é de se esperar que os estados com índices mais altos de desenvolvimento também possuam ou mesmo invistam em uma estrutura paradiplomática específica. De fato, em todos os estados do Grupo 1 há a predominância de um órgão específico de relações internacionais (Ver Quadro 2). O Distrito Federal possui órgão específico desde 2002. Em 2001, criou o cargo de Assessor Especial para a Coordenação dos Assuntos Internacionais na estrutura do Gabinete do Governador e, no ano seguinte, estabeleceu a Assessoria Especial. Desde então esta permanece como o órgão específico de relações internacionais do DF. O Governo do Distrito Federal também conta com áreas internacionais em outras secretarias, o que já ocorria antes mesmo de criar a assessoria internacional. Cita-se, por exemplo, o caso da Subsecretaria de Investimentos e Negócios Internacionais da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico.

No entanto, as respostas dos funcionários que atuam no Governo do Distrito Federal (GDF) demonstraram a existência de um ambiente paradiplomático pior do que a média do Grupo 1. Apesar de possuir o maior IDHM do país e também contar com um setor específico para assuntos internacionais, a maioria dos questionados indicaram que no Distrito Federal faltam funcionários qualificados (89%) e estrutura satisfatória (100%) e que as ações internacionais costumam ocorrer de forma ativa mas sem uma estratégia definida (75%). Também foi apontado pelos respondentes que o nível de atuação externa é baixo (57%). Tal

situação parece evidenciar, primeiramente, que o GDF possui condições e interesse de manter uma estrutura paradiplomática específica, todavia, não há grande relevância da área[84], o que pode ser explicado pela baixa vocação internacional dessa unidade da federação. Como visto, a economia local é sustentada pela alta renda do funcionalismo público e baseia-se predominantemente em serviços. Com isso, as principais atribuições da Assessoria Especial consiste em prestar assistência às missões oficiais do Governador, articular-se com as embaixadas e representações de organismos internacionais sediadas em Brasília, articular-se com o Ministério das Relações Exteriores, divulgar oportunidades de treinamento de recursos humanos no exterior oferecidas por entidades estrangeiras, providenciar passaporte oficial de servidores públicos em missão oficial, manter arquivo com os atos internacionais firmados, etc[85]. Ou seja, em grande medida a Assessoria desempenha funções de âmbito burocrático.

Os demais estados do Grupo 1 possuem um ambiente paradiplomático diferente, mais ativo, com estratégias definidas e funcionários qualificados, justificando assim o investimento em uma estrutura específica para tratar das relações internacionais. O Estado de Santa Catarina conta com uma estrutura paradiplomática desde 1995. Primeiramente formou-se a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e Integração ao Mercosul, a qual competia assistir o Governador na relação com os governos de países estrangeiros e articular ações e políticas macroeconômicas ligadas ao processo de integração internacional, especialmente com o Mercosul. A Secretaria foi extinta em 2003 e criou-se a Secretaria de Estado da Articulação Internacional da Governadoria ou Secretaria Executiva de Assuntos Internacionais, denominação de 2011. Em Santa Catarina também há outras secretarias do governo com atribuições internacionais dentro das suas áreas de competência, como educação, defesa civil, desenvolvimento econômico, turismo, cultura, esporte. Essa mesma tendência aparece nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, os quais possuem um órgão internacional específico além de diversas secretarias com orientações para a promoção internacional do estado em suas áreas. Na quase totalidade dos estados do Grupo 1 há uma forte tendência de atuação internacional, o que repercute em suas estruturas paradiplomáticas, caracterizadas pela presença de tipos institucionais específicos e também não-exclusivos praticamente em todo o período analisado.

[84] Cerca de 25% dos funcionários responderam que a área de relações internacionais é muito relevante; 37,5% responderam razoavelmente relevante e 37,5% pouco relevante.
[85] Decreto n° 22.947, de 08 de maio de 2002.

À medida que analisamos os estados com nível de desenvolvimento mais baixo, percebemos que os tipos institucionais tendem a caminhar para a predominância de órgãos não-exclusivos. Assim, no Grupo 2 há apenas dois estados com predominância de órgãos não-exclusivos, sendo que apenas um deles (Mato Grosso) nunca teve órgão específico de relações internacionais. No Grupo 3 ocorre o inverso, encontramos dois estados em que predomina órgãos específicos ao longo da sua trajetória (Roraima e Ceará) e 6 estados com órgãos não-exclusivos (Amapá, Tocantins, Rondônia, Rio Grande do Norte, Amazonas e Pernambuco). Nesse grupo há ainda outros três estados que nunca tiveram órgãos específicos para assuntos internacionais (Amapá, Rondônia e Tocantins). No Grupo 4, existem três estados com órgãos específicos (Alagoas, Bahia e Pará) e 5 com órgãos não-exclusivos (Sergipe, Acre, Paraíba, Piauí e Maranhão), sendo que três deles nunca tiveram um orgão específico para a área internacional (Sergipe, Acre e Paraíba).

Dessa forma, parece haver uma relação entre o nível de desenvolvimento do estado e o tipo de estrutura paradiplomática que aparece ao longo da sua trajetória. Estados mais desenvolvidos tendem a ter uma maior atuação internacional e, por consequência, cresce a possibilidade de instituir órgãos específicos de relações internacionais. Mais uma vez interpretamos esses resultados como uma evidência de que estados mais desenvolvidos também apresentam melhores condições materiais para criar e sustentar uma estrutura paradiplomática mais complexa. Além disso, eles costumam ser os estados mais procurados por entidades estrangeiras, o que justifica novamente o investimento em uma estrutura específica para tratar desses assuntos. Por outro lado, como já visto no caso do Distrito Federal, a presença de um órgão específico de relações internacionais não implica necessariamente em maior dinamismo internacional ou mesmo em um ambiente paradiplomático mais adequado.

3.2.2 Por localização geográfica

Em relação ao impacto da localização geográfica, o intuito é verificar se ocorrem diferenças nas estruturas paradiplomáticas, principalmente nas suas atribuições, de acordo com a região a qual o estado pertence, destacando novamente o fato de pertencerem ou não à faixa de fronteira. De forma geral, as respostas do questionário apontaram a região Nordeste com o maior percentual de baixa atuação internacional e também de inexistência de um órgão

específico para lidar com os assuntos internacionais, com exceção dos Estados do Ceará, Pernambuco e Bahia, que apresentaram resultados melhores do que a média da região. O Sudeste foi a região que considerou a área internacional mais relevante e a região Sul foi apontada com atuação internacional mediana. As regiões Centro-Oeste e Norte também apresentaram uma baixa atuação externa, com exceção dos Estados do Amazonas e Amapá, que mostraram uma atividade de nível moderado. A respeito da forma de atuar internacionalmente, a maioria dos respondentes das regiões Centro-Oeste e Nordeste apontaram que raramente ou nunca há uma política definida de relações internacionais.

No que se refere aos atores paradiplomáticos, os assessores internacionais aparecem com uma importância bem maior na região Sudeste e os assessores de outras secretarias têm papel de destaque no Nordeste. No Centro-Oeste também predomina a presença dos assessores internacionais na condução das relações exteriores e nas regiões Norte e Nordeste o governador é quem possui papel preponderante. A região Sudeste também foi a única em que a assessoria internacional apareceu com maior relevância e participação no processo decisório paradiplomático do que o governador. De modo geral, percebemos que esta região foi a que obteve os melhores percentuais em termos de atuação internacional, organização e funcionamento da paradiplomacia comparativamente às demais regiões. O Nordeste, por outro lado, foi a região que apresentou os piores índices, excluindo alguns estados.

Ao analisarmos a evolução das estruturas paradiplomáticas dos estados brasileiros verificamos que, com exceção do Espírito Santo, em todos os demais estados da região Sudeste prepondera a presença de órgãos específicos de relações internacionais, sendo que São Paulo e Rio de Janeiro são estados que sempre tiveram este tipo de estrutura em suas burocracias no período analisado. A estrutura paradiplomática encontrada acompanha, portanto, o alto nível de atuação e de preparo da região no que concerne as relações internacionais. A presença constante de um órgão específico ao longo dos governos também justifica o fato dos assessores internacionais terem sido apontados como principais atores paradiplomáticos.

No caso de Minas Gerais, foi criada a Assessoria Especial de Assuntos Internacionais e do Cerimonial dentro da Governadoria do Estado no ano de 1999. A principal atribuição da assessoria era auxiliar o Governador do Estado na formulação e implementação da política de relações internacionais, coordenar o processo de captação de recursos externos para financiamento de projetos governamentais, bem como orientar, coordenar e promover as

atividades de cerimonial nos contatos governamentais com autoridades nacionais e estrangeiras[86]. Essa função de caráter mais econômico persiste nos anos seguintes, tanto que em 2003 a Assessoria é extinta e estabelece-se a Subsecretaria de Relações Internacionais dentro da Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SEAIN), a qual tinha como principal objetivo a promoção da economia mineira no mercado internacional. De acordo com a Assessora Internacional do Estado, Chyara Sales Pereira (2014), a SEAIN reproduzia "a estrutura existente no nível federal com uma agenda mais ampla que aquela com organismos internacionais e bancos multilaterais nos diálogos estabelecidos para cooperação financeira, incorporando também aquela cooperação internacional de natureza não-financeira" (p. 42). A Subsecretaria de Relações Internacionais persistiu até 2011, quando foi constituída novamente a Assessoria de Relações Internacionais dentro da Secretaria-Geral da Governadoria do Estado. A partir desse momento, o Estado de Minas Gerais passa a ter uma forte inclinação internacional, de forma que também aparecem órgãos de assessoria internacional em diversas outras Secretarias[87]. Cabia à Assessoria de Relações Internacionais articular os atores, orientá-los e supervisioná-los em suas ações e implementações (Pereira, 2014: 46).

Esse interesse mais econômico-financeiro na atuação internacional também parece predominar nos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo. No Rio de Janeiro, a Subcretaria de Relações Internacionais possui duas assessorias voltadas apenas para esses assuntos: a Assessoria de Financiamentos Externos e a Assessoria de Comércio e Investimentos. Em São Paulo, quando foi criada a Assessoria Especial de Assuntos Internacionais em 1991, estabeleceu-se ainda uma série de entidades com um significativo interesse na promoção comercial e na captação de recursos: o Comitê de Gestão de Financiamentos Externos, o Comitê de Relações Empresariais, a Junta de Captação de Recursos Externos e o Sistema Paulista de Promoção Internacional, o qual compreendia os Escritórios Paulistas de Promoção Comercial no Exterior. Desde então, o estado tem a internacionalização das empresas do estado como um dos seus eixos orientadores.

A região Sul aparece logo após a região Sudeste com os segundos melhores índices relacionados ao ambiente paradiplomático. Trata-se da segunda região mais ativa internacionalmente, com alto grau de relevância da área internacional e nível de preparo dos

[86] Lei Estadual n° 13.341, de 28 de outubro de 1999.
[87] Cita-se a Assessoria de Parcerias Nacionais e Internacionais da Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior; a Assessoria de Relações Internacionais da Fundação HIDROEX; a Assessoria Científica Internacional da Fundação FAPEMIG; entre outras.

seus funcionários elevado. Também prepondera a forma planejada de atuar, com base em uma política definida de relações internacionais. O principal ator indicado é o governador, seguido do assessor internacional. Essas características condizem novamente com os tipos de estruturas encontradas. Em todos os estados da região preponderam órgãos específicos para tratar dos assuntos internacionais, sendo que o Rio Grande do Sul foi o primeiro a criar um órgão com *status* de Secretaria dentro do governo.

Recordamos que as principais motivações para fazer relações internacionais apontadas pelos respondentes da Região Sul foram de âmbito econômico e voltadas para a cooperação técnica internacional (Capítulo 2). As questões relacionadas à fronteira apareceram em último lugar na ordem de prioridade, muito embora todos os estados da região encontram-se localizados na faixa de fronteira. Todavia, compreendemos que a cooperação com os países da fronteira (cooperação fronteiriça) possa ter sido considerada como uma modalidade de cooperação técnica pelos respondentes, muito embora não tenha sido discriminada na opção de resposta. Ao analisar a evolução da estrutura paradiplomática desses estados bem como suas competências, conseguimos compreender mais uma vez a alta importância dada à cooperação internacional e a baixa importância aos problemas fronteiriços. Isso porque em todos os órgãos com atribuições internacionais analisados nesses estados apareceram referências à integração e cooperação com os países do Mercosul.

Em Santa Catarina, já em 1995 existia a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e Integração ao Mercosul e os órgãos que vieram em seguida também apresentaram como objetivo a articulação de ações do governo com o Mercado Comum do Sul (Mercosul). Somente no período mais recente é que a orientação econômica têm prevalecido. Em 2002, o Paraná também estabelece a Secretaria de Estado da Indústria, do Comércio e Assuntos do Mercosul e, dentro da sua estrutura organizacional, há uma Coordenadoria de Assuntos Internacionais e outra Coordenadoria de Assuntos do Mercosul. No Rio Grande do Sul, já vimos que a Secretaria Especial para Assuntos Internacionais foi criada em razão do engajamento do governo do estado no processo de integração regional e, mesmo quando a secretaria passou a voltar-se mais para os assuntos de âmbito econômico[88], a temática da integração com os países do Mercosul continuou presente. Importante ressaltar que o próprio Núcleo Regional de Integração da Faixa de Fronteira do Rio Grande do Sul

[88] Quando transformou-se em Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais em 1995.

(Núcleo-RS), estabelecido em 2011 devido ao avanço das políticas do governo federal para a faixa de fronteira[89], também é pensado como uma estratégia voltada para o Mercosul.

A região Centro-Oeste consiste em um caso diferenciado. Apesar da maior parte dos seus estados possuir um órgão específico de relações internacionais (com exceção do Mato Grosso), o que justifica a predominância dos assessores internacionais na condução das relações exteriores, o ambiente paradiplomático não obteve bons resultados, sendo apontado como precário, com falta de funcionários qualificados e estrutura pouco satisfatória para atuar. Além disso, costuma-se atuar internacionalmente sem uma estratégia definida. De fato, o Distrito Federal possui o maior índice de desenvolvimento e também uma Assessoria Especial para a Coordenação dos Assuntos Internacionais dentro do Gabinete, mas apresentou resultados abaixo da média em termos de condições da sua estrutura física, nível de preparo dos funcionários e rendimento internacional de maneira geral. Esse baixo desempenho também ocorre nos estados de Goiás e do Mato Grosso do Sul, apesar de possuírem órgãos específicos na maior parte da sua trajetória. Tal situação parece evidenciar o que Nelson Bessa Maia indica como a necessidade de determinação estratégica do poder público, ou seja, "a decisão de criar uma assessoria internacional só se justifica se o tomador de decisão realmente acredita e se compromete a prestigiar a ação internacional do seu estado ou município" (Maia, 2004: 4). Em grande medida, como afirma o autor, há a estrutura mas falta a eficiência e a eficácia. Ou como já discutimos no capítulo anterior, há a consciência da relevância da esfera internacional mas ela não é estabelecida como área prioritária em termos de políticas.

No caso do Distrito Federal, a Assessoria Especial tem se apresentado inclusive com baixa relevância, desempenhando atividades mais burocráticas ao invés de atuar como órgão de destaque nas negociações internacionais ou no desenvolvimento de uma política internacional para o distrito. O mesmo ocorre com o Estado de Goiás, cuja Assessoria Especial para Assuntos Internacionais, criada em 1999, desempenhava mais um papel de cerimonial do governo e, em 2002, passou a ter outra função, tornando-se a Assessoria de Assuntos Internacionais da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento. A partir daí as relações internacionais do estado voltaram-se mais para o interesse econômico. Em 2008, havia inclusive uma Gerência de Relações Internacionais dentro da Superintendência de

[89] A Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF) foi instituída pela Presidência da República em 2010 e a mobilização dos atores locais e regionais para a constituição dos Núcleos Regionais de Fronteira consistiu em uma das atribuições da Comissão.

Comércio Exterior da Secretaria da Indústria e Comércio. Em grande medida, as atribuições internacionais encontram-se divididas atualmente: de um lado há as secretarias voltadas para os negócios internacionais e, do outro lado, há o órgão específico do gabinete que planeja viagens e articula-se com entidades estrangeiras, instituições financeiras internacionais e representantes de outros países.

Nos estados de fronteira da região Centro-Oeste, a questão fronteiriça obteve destaque, o que é percebido no formato e no funcionamento das suas estruturas paradiplomáticas. No Mato Grosso do Sul, desde 2002 existe a Assessoria para Assuntos do Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul (Codesul), que claramente possui como foco as ações internacionais de âmbito inter-regional desenvolvidas dentro do Conselho, especialmente aquelas voltadas para a cooperação com a Crecenea e também com a Zicosul, que consiste em uma Zona de Integração do Centro-Oeste Sulamericano e é composta pelo Mato Grosso do Sul e diversas regiões do Paraguai, Bolívia, Argentina e Chile. Os funcionários da Assessoria são, inclusive, os mesmos que representam o estado no Codesul.

No Mato Grosso, só existiriam até o momento órgãos não-exclusivos de relações internacionais, voltados principalmente para a inserção de empresas matogrossenses no mercado internacional. Nesse sentido é que foi criada a MT Fomento assim como a Unidade Gestora de Comércio Exterior da Superintendência de Indústria e Comércio da Secretaria de Indústria, Comércio, Minas e Energia. As relações internacionais do estado, de outra natureza que não econômicas, parecem se desenvolver por meio das instituições federais. O Estado do Mato Grosso mantém o Escritório de Representação em Brasília (ERMAT), o qual possui como função articular, viabilizar e acompanhar projetos de interesse do estado, além de participar de eventos na cidade representando o governo do estado nas suas relações internacionais e junto às embaixadas e lideranças de outros países sediados ou não em Brasília.

No Norte e Nordeste predominaram as estruturas paradiplomáticas não-exclusivas. São regiões que apresentaram um ambiente paradiplomático precário, mas existem estados mais ativos internacionalmente e com melhores índices do que a média de suas regiões. Os estados que se destacam são Amazonas, Bahia e Pernambuco. No Amazonas predominou a presença de órgão não-exclusivo para tratar das relações exteriores, mas o estado possui uma forte vocação internacional, principalmente em razão do elemento ambiental. Em relação às áreas que o governo prioriza para fazer relações internacionais, foram apontadas pelos

funcionários estaduais primeiramente a área econômica e em seguida as áreas ambiental e de turismo. Entre 1991 e 2005, existiu um órgão específico para assuntos internacionais dentro do Gabinete do Governador e, a partir de 2005, as relações internacionais do estado ficaram a cargo da Secretaria Executiva Adjunta de Relações Internacionais da Secretaria de Planejamento (SEARI). Nas atribuições desse órgão fica evidente o exercício da paradiplomacia global e não fronteiriça, como já apontado por Gomes Filho (2011).

Em outros estados da região Norte, como o Acre, Amapá e Roraima, a temática da fronteira aparece como questão relevante no histórico das atribuições dos órgãos encontrados. No Acre, até 2006, existiu uma Gerência de Relações Internacionais e Desenvolvimento Fronteiriço dentro da Secretaria de Planejamento. Já no Estado do Amapá, a área internacional fica a cargo da Agência de Desenvolvimento do Estado (ADAP), e em Roraima, a atual Secretaria de Assuntos Internacionais denominava-se anteriormente Secretaria de Relações Internacionais, Comerciais e Culturais com Países Fronteiriços. No Pará, destaca-se a temática ambiental e a existência, entre 2007 e 2011, da Secretaria de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento Sustentável.

Sobre os estados da região Nordeste que apresentaram um ambiente paradiplomático melhor, a Bahia teve um órgão específico dentro do Gabinete do Governador em 2006, denominado Assessoria Internacional, o qual permanece até hoje. Em determinado momento, no ano de 2011, o órgão transformou-se em Secretaria Extraordinária para Assuntos Internacionais e da Agenda Bahia (SERINTER), mas no final de 2013 volta a ter o *status* de Assessoria do Gabinete. As relações internacionais do Estado da Bahia sempre tiveram uma natureza mais global, mas a área econômica também preponderou, assim como ocorreu na maioria dos estados, tanto que em determinado momento a Assessoria Internacional contou com duas coordenações: a Coordenação de Cooperação Internacional e a Coordenação de Negócios Internacionais. No caso do Pernambuco, destacamos que antes de ocorrer a reforma institucional que extinguiu a Secretaria Executiva de Articulação Internacional da Secretaria de Governo, o tema do desenvolvimento econômico, da captação de recursos e incremento do comércio internacional predominava. Interessante notar que as atribuições internacionais ficaram com a nova Secretaria da Casa Civil e com a Secretaria da Micro e Pequena Empresa.

Dessa forma, o principal destaque na análise da estrutura paradiplomática dos estados por localização geográfica consiste nas atribuições dos órgãos voltados para a área internacional. Nas regiões localizadas na faixa de fronteira, essa temática foi preponderante

dentro dos órgãos, com destaque para a integração regional (Mercosul) no caso da região Sul do país. O Mato Grosso foi o único estado de fronteira com uma inclinação mais econômica. Na região Sudeste e Nordeste, o fator econômico é que obteve destaque.

3.2.3 Por partido político

As características políticas locais, como o grupo político no poder, estão entre os fatores que podem explicar a busca por atuação internacional mais autônoma pelos governos subnacionais. A questão da composição do poder público também envolve o problema da continuidade e descontinuidade que será analisada com mais detalhe na próxima seção. Vimos na pesquisa de Matsumoto (2011) sobre a paradiplomacia municipal que as cidades governadas pelo Partido dos Trabalhadores eram mais propensas a ter um setor de relações internacionais. Já Ironildes Bueno (2010) considera que o PSDB é o partido com maior tendência a institucionalizar os assuntos internacionais na estrutura burocrática dos governos estaduais.

Por outro lado, Gomes Filho (2011: 47) constatou no caso dos estados amazônicos a presença do personalismo mas sem interferência partidária. A oscilação nas instâncias paradiplomáticas podem ser compreendidas, na visão do autor, como exemplos de *stop and go*, ou seja, não possuem origem ideológica e sim pragmática, muito embora a vinculação partidária tenha se mostrado relevante em alguns estados da sua pesquisa. Em relação à questão partidária, Vigevani e Prado (2010) também entendem que o partido político do governador ou do prefeito não é determinante para afirmar que existe uma maior ou menor atuação internacional dos entes. Os autores citam como exemplo a gestão da Prefeita Marta Suplicy (PT) em São Paulo e do Governador Lúcio Alcântara (PSDB) no Ceará, que pertencem a partidos politicos diferentes mas ambos tiveram suas gestões marcadas pelo incremento da área internacional.

Sobre essa discussão, entendemos primeiramente que estados e municípios tendem a se comportar de maneira distinta em suas relações externas, o que também explica os resultados diferenciados dos autores acima sobre qual partido político tende a institucionalizar a paradiplomacia. Em segundo lugar, a interferência do fator partidário na paradiplomacia estadual ainda não foi confirmada em definitivo e isso fica evidente nos resultados encontrados pelos estudiosos, ora apontando a relevância do partido político, ora constatando

a sua pouca importância para distinguir o desempenho internacional dos estados. Salomón e Nunes (2007) consideram, por exemplo, que a agenda internacional de Porto Alegre se mostrou mais estruturada e coerente do que a do Rio Grande do Sul ao longo do tempo em função da cidade ter sido governada pelo mesmo partido durante quatro administrações sucessivas, o que não ocorreu com o estado. Gomes Filho (2011) também chegou à mesma conclusão em relação ao Estado do Acre, em que a presença do mesmo partido político durante as sucessivas administrações proporcionou uma paradiplomacia estável.

Nesse sentido, pretendemos contribuir para a discussão em curso ao qualificar melhor o impacto do fator partidário, verificando se há coerência nas estruturas burocráticas e nos atos internacionais firmados pelos governos dos mesmos partidos. Na presente seção analisaremos apenas as estruturas paradiplomáticas. O intuito é identificar as estruturas existentes em cada estado brasileiro tendo em vista o partido político que esteve no poder e saber se é possível associar tipos mais ou menos institucionalizados a determinado partido político. Para isso analisamos todas as administrações estaduais no período entre 1999 e 2014, procurando agrupar os tipos de estruturas paradiplomáticas encontradas de acordo com cada partido político no governo[90]. Os resultados encontram-se sistematizados na Tabela 26 abaixo.

Tabela 26 – Estrutura paradiplomática por partido político no governo

Partido	N° Administrações	Órgãos específicos	Órgãos não-exclusivos	Sem órgão
PSDB	28	16	10	2
PMDB	25	13	12	
PT	17	10	7	
PSB	15	6	8	1
PFL/DEM	12	4	7	1
PPS	4	1	3	
PDT	3	1	2	
PPB	2		2	
PSD	2	1	1	
PP	1	1		
PTB	1	1		

Fonte: Elaboração própria a partir da análise das leis que tratavam da estrutura administrativa dos governos estaduais.

[90] Consideramos o governador em cada administração separadamente, mesmo que tenha sido reeleito ou governado novamente. Dessa maneira, incluímos ainda na análise os governadores cassados e também os seus sucessores dentro da mesma administração.

Primeiramente, percebemos que as legendas partidárias com maior número de administrações são PSDB, PMDB, PT, PSB e o PFL/DEM. Em apenas quatro administrações, duas do PSDB (Pará e Ceará), uma do PSB (Piauí) e outra do PFL (Maranhão), houve um período sem estrutura paradiplomática nos estados. No caso do Pará, tratou-se da administração do Governador Almir Gabriel (PSDB) entre 1995 e 2002. Nesse período, as relações internacionais do Estado do Pará parecem ter ocorrido em função do empenho pessoal do governador, que incorporou a temática à agenda política de sua gestão e deu início ao envolvimento do estado com o meio internacional, realizando diversas viagens para a divulgação da região e também para o estabelecimento de parcerias com países. O estado teve uma paradiplomacia muito dinâmica nesse período, muito embora diversos projetos de cooperação internacional não tenham sido implementados (Gomes Filho, 2011: 121-123). O cerimonial do governo é que auxiliava nas atividades lideradas pelo governador e os demais órgãos eram envolvidos à medida que as demandas surgiam.

Ressaltamos ainda o caso do Estado do Piauí que, a partir da administração do PSB em 2011, passou a ter apenas um Assessor Especial do Governador para esses assuntos e não um órgão estabelecido. Nesse sentido, classificamos como um período sem órgão com atribuições internacionais no governo do estado. Em todas as demais gestões existiu uma estrutura paradiplomática, seja por meio de órgãos específicos ou órgãos não-exclusivos. O Ceará também tinha apenas o cargo de Assessor Especial para Assuntos Internacionais durante a gestão do Governador Tasso Jeiressati (1999-2002) e o Maranhão não possuía órgãos com atribuições internacionais na gestão de Roseana Sarney (1999-2002).

Ao analisar a tabela verificamos que em 57,2% das administrações do PSDB houve a formação de órgãos específicos de relações internacionais. O PT apresentou um percentual muito próximo do PSDB: 58,8% das suas administrações também estaleceram unidades especializadas. O PMDB aparece logo em seguida com 52%. Por outro lado, o PSB e o PFL estabeleceram mais órgãos não-exclusivos em suas administrações. Percebemos, dessa maneira, uma pequena tendência de maior institucionalização da paradiplomacia nas administrações do PSDB e do PT. Interessante notar ainda o baixo índice de administrações sem estrutura paradiplomática. De forma geral, podemos afirmar que, no final da década de 1990, os governadores já tinham consciência da relevância da temática internacional, a qual foi então incluída, em maior ou menor grau, nas atribuições das instituições estaduais.

Em relação às administrações do PSDB, destacamos alguns casos. Primeiramente, há as administrações que inauguram uma mudança de rumos na estrutura paradiplomática do estado. Em Alagoas, quando Teotônio Vilela Filho (PSDB) assumiu em 2007 havia apenas um órgão não-exclusivo. Ele criou então uma assessoria específica dentro do Gabinete Civil, a qual permaneceu nos seus dois mandatos. No caso já citado do Ceará, houve uma alta atividade internacional nas administrações do PSDB no período de 1995 até 2006 e o Governador Lúcio Alcântara criou um órgão específico em 2003. O novo partido (PSB) que assumiu em 2007 trouxe um certo retrocesso para as relações internacionais do estado ao criar apenas um cargo de Assessor do governador. A administração pesedebista também incrementou a área internacional no Estado de Roraima durante as gestões de Ottomar Pinto (2005-2009) e Anchieta Júnior (2010-2014), nas quais funcionou a Secretaria de Estado Extraordinária de Assuntos Internacionais (SEAI).

Em Goiás, Marconi Perillo (PSDB) buscou associar a área internacional com o desenvolvimento econômico e durante as suas gestões (1999 e 2003) manteve um órgão internacional dentro da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento (órgão não-exclusivo). Na administração de Aécio Neves (PSDB), em Minas Gerais, também existiu uma forte vertente econômica internacional, estabelecendo-se o setor de relações internacionais dentro da Secretaria de Desenvolvimento Econômico. No governo de Antônio Anastasia (PSDB), em 2011, o órgão internacional da Secretaria deixa de existir e o estado passa a contar com um órgão específico dentro da Governadoria. Na Paraíba, a gestão do PSDB também é marcada por órgãos não-exclusivos com inclinação econômica, mas a atribuição principal desses órgãos é a articulação com organizações internacionais. O próximo governo (PSB) é que associa mais fortemente a área internacional com a atração de investimentos[91].

O caso do Estado do Pará é peculiar. Como já apontado, não foi encontrada uma estrutura paradiplomática no governo de Almir Gabriel (PSDB), embora este tenha sido um governador muito ativo internacionalmente. As relações internacionais do estado ocorriam muito atreladas ao governador. O governador seguinte (Simão Jatene), apesar de ser do mesmo partido de Almir Gabriel, não atribuiu importância alguma à área internacional, sendo uma fase de estagnação das relações exteriores do estado (Gomes Filho, 2011: 123). A Secretaria Executiva de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças é que ficava responsável pelos convênios com entidades internacionais. No entanto, a partir do governo

[91] Criação do Núcleo de Atração de Investimentos da Secretaria Executiva de Indústria e Comércio.

petista (Governadora Ana Júlia) as relações internacionais do estado tornaram-se bastante intensas, sendo criado inclusive um órgão específico para tratar desses assuntos dentro da Secretaria de Governo. As atribuições da Coordenadoria de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento Sustentável (CIDS) foram detalhadas em legislação específica[92] e denotava a importância que o governo passou a dar à área internacional. Todavia, em 2011, têm-se novamente um retrocesso com a gestão de Simão Jatene (PSDB). A CIDS é extinta e cria-se o cargo em comissão de Assessor de Relações Internacionais do Gabinete do Governador.

No Estado do Rio Grande do Sul, por outro lado, foi o Partido dos Trabalhadores que extinguiu a Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais, substituindo-a pela Assessoria de Cooperação e Relações Internacionais dentro do Gabinete em 2011. O Rio Grande do Sul é um exemplo de que a filiação partidária do governador tem pouca relevância para explicar o tipo de estrutura paradiplomática que se estabelece. Como apresentado anteriormente, a área internacional do estado voltou-se, gradativamente, para interesses mais econômicos ao longo do tempo, inclusive no que concerne a temática do Mercosul, que passa a ser vista como uma região de oportunidade de negócios para as empresas da região. Essa transformação evidencia-se institucionalmente no governo de Antônio Britto (PMDB), em 1995, quando a Secretaria Especial para Assuntos Internacionais (SEAI) é transformada em Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais (SEDAI). A SEDAI permaneceu como o órgão específico para tratar das relações internacionais do estado até 2011, ou seja, continou nos governos de Olívio Dutra (PT), Germano Rigotto (PMDB) e Yeda Crusius (PSDB) até ser modificada pelo Governador Tarso Genro (PT). Em grande medida, o que percebemos é que as prioridades mudaram ao longo das administrações, mas a estrutura permaneceu a mesma durante muito tempo. Nunes (2005) analisou o período em questão e constatou que houve falta de continuidade das ações e dos programas internacionais, mas também os problemas na estrutura perpassaram as administrações. "As estruturas e os recursos humanos e financeiros da SEAI e SEDAI nunca foram suficientes para possibilitar o desenvolvimento e implementação de uma política internacional" (Nunes, 2005: 135).

O Partido dos Trabalhadores também teve administrações que inauguraram períodos mais ativos internacionalmente, como a dos Governadores Jaques Wagner na Bahia, Zeca do PT no Mato Grosso do Sul, Wellington Dias no Piauí e a já citada Governadora Ana Júlia no Pará. Mas também teve administrações que não avançaram em termos institucionais, como a

[92] Lei Estadual n° 7.023, de 24 de julho de 2007.

do Governador Marcelo Deda Chagas em Sergipe, que teve dois mandatos (2007 e 2014) e governou com órgãos não-exclusivos de relações internacionais, delegando competências aos Secretários de Estado para estabelecer parcerias com organismos internacionais[93]. O mesmo ocorreu no Estado do Acre, que desde 1998 é administrado pelo PT, no entanto, houve várias oscilações em suas estruturas paradiplomáticas e nunca estabeleceu um órgão específico para assuntos internacionais. O avanço mais significativo ocorreu na gestão de Jorge Viana, quando foi criada a Gerência de Relações Internacionais e Desenvolvimento Fronteiriço dentro da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico (GRIDF).

De fato, em certos momentos conseguimos identificar governadores de determinados partidos com uma atuação internacional maior do que outros e que inauguram uma nova etapa na estrutura paradiplomática do estado. Tal é o caso do Governador Jackson Lago (PDT) no Maranhão, que no curto período da sua gestão (2007-2009) instituiu a Secretaria Extraordinária de Articulação com Órgãos Nacionais e Internacionais. A Secretaria foi formada em janeiro de 2007 e extinta em maio de 2009, assim que a Governadora Roseana Sarney (PMDB) assumiu o governo.

Não é possível, no entanto, afirmar que existe uma coerência dos partidos em termos institucionais paradiplomáticos. Os rumos das estruturas paradiplomáticas foram muito diversos e não há como estabelecer um padrão por partido político. Governadores do mesmo partido podem criar ou mesmo extinguir órgãos específicos, o que demonstra a relevância do governador e não da sua filiação partidária. Também no questionário aplicado foi colocado por cerca de 59% dos funcionários estaduais que a vontade do governador de fazer relações internacionais depende da sua visão pessoal e não da sua visão político-partidária, e 62% dos respondentes assinalaram que a estrutura de funcionamento da área internacional é alterada quando muda o governador. Indagamos ainda se a filiação partidária do governador influencia as decisões dele sobre as relações internacionais e 57% responderam que raramente ou nunca. O que podemos constatar, no entanto, é que o PSDB e o PT foram os partidos que apresentaram uma tendência um pouco maior para formar tipos institucionais específicos. Já a questão do impacto da mudança de governador será analisada na seção a seguir.

[93] Decreto Estadual n° 25.720, de 20 de novembro de 2008.

3.3 A alternância de governos e a estrutura paradiplomática

Este estudo tem como objetivo compreender melhor de que forma os governadores interferem na paradiplomacia. Na parte introdutória da presente pesquisa, mostramos que a paradiplomacia não depende somente de incentivos externos e internos para se desenvolver, mas também da percepção e interesse das lideranças políticas. São esses agentes que tomam consciência das oportunidades e benefícios que a atuação internacional pode trazer para o crescimento do estado e que decidem, portanto, fazer relações internacionais. De fato, como apresentado no Capítulo 2, o governador consiste no ator mais importante para as relações internacionais dos estados, com exceção de alguns casos em que o assessor internacional apareceu como mais relevante.

A literatura tem buscado verificar o impacto desses indivíduos (governadores ou prefeitos) por meio da análise da alternância de governos e das características políticas regionais ou locais. Na alternância de governos, procura-se averiguar o protagonismo de determinadas lideranças políticas e se ocorrem mudanças nos rumos da paradiplomacia (descontinuidade) quando outro governador assume. Em relação às características políticas, o enfoque consiste no partido político do governador e busca-se saber se governadores de partidos distintos fazem relações internacionais distintas. O descompasso maior entre as análises tem ocorrido nesse último ponto.

Consideramos a questão partidária como um possível elemento diferenciador das estruturas paradiplomáticas mas, na seção anterior, vimos que não é possível associar a existência de determinados tipos institucionais com o partido político no poder. Na presente seção, objetivamos compreender melhor o impacto da liderança em si, particularmente sobre a continuidade ou descontinuidade das estruturas paradiplomáticas. Ou seja, ao invés de relacionar o partido político no poder com a estrutura existente, procuramos analisar o avanço ou retrocesso nas estruturas quando os governadores são alterados[94]. Consideramos cada governador como um caso de análise, mesmo que tenha sido reeleito, e focamos principalmente os casos de criação e extinção dos órgãos específicos. Em relação àqueles que

[94] Ressaltamos que a extinção ou criação de Secretarias de Estado e órgãos da administração pública também requer a aprovação da Assembleia Legislativa Estadual. Não foi possível verificar a resistência e negociação política que ocorreu entre os poderes, no entanto, também não foram encontrados casos em que o legislativo tenha rejeitado a solicitação do executivo estadual nessa matéria.

governaram duas vezes mas em períodos não consecutivos, consideramos cada período como um caso distinto.

Dessa forma, encontramos 11 casos de mudanças na gestão do mesmo governador, 21 casos de descontinuidade quando o governador é alterado e 17 casos de continuidade nas estruturas paradiplomáticas mesmo quando o governador foi modificado. Percebemos, portanto, um grande número de casos de desarticulação institucional da área, o que pode ocorrer inclusive dentro do mesmo governo. Essa desarticulação pode ocorrer de forma mais intensa, mudando o tipo institucional existente, ou então de maneira mais moderada, quando o tipo institucional prevalece mas perde ou ganha maior autonomia. Nesse último ponto, destacamos, por exemplo, o Governador Jaques Wagner na Bahia que estabeleceu, em 2011, a Secretaria Extraordinária para Assuntos Internacionais e da Agenda Bahia (SERINTER) e também a extinguiu em 2013, transformando-a em Assessoria Internacional do Gabinete. Da mesma forma, o Governador Marconi Perillo (GO) transformou a Superintendência de Assuntos Internacionais da Casa Civil, a qual criou em 2011, em Gabinete de Gestão de Assuntos Internacionais da Governadoria no ano de 2014. O Governador Zeca do PT (MS) também mudou o *status* da Coordenadoria-Geral de Ações Estratégicas e Assuntos Internacionais, que formou em 1999, para Superintência cerca de três anos depois.

Em relação às mudanças mais intensas dentro da mesma gestão, destacamos os casos do Governador Paulo Hartung (ES) que, em 2006, criou a Secretaria de Estado Extraordinária de Relações Internacionais e Assuntos do Cerimonial (SERAC) e a extinguiu em 2007; do Governador Eduardo Campos (PE), que no segundo mandato criou a Secretaria Executiva de Articulação Internacional e a finalizou em maio de 2014; e do Governador Wellington Dias (PI), que também estabeleceu no segundo mandato a Coordenadoria de Relações Internacionais, a qual tornou-se apenas um cargo de Assessor Especial em 2010. Interessante citar ainda o Governador Cid Gomes (CE), que primeiramente estabeleceu apenas um cargo de Assessor Internacional e no final da sua gestão formou a Assessoria Internacional, passando a existir novamente um órgão específico no estado.

No que concerne a descontinuidade nas estruturas paradiplomáticas quando há alteração de governador, há os casos em que os órgãos específicos são extintos e surgem órgãos não-exclusivos dentro do estado, como ocorreu nos governos de Arnóbio Almeida (AC), Roseana Sarney (MA) e Aécio Neves (MG). Também pode ocorrer dos estados passarem a ter um órgão específico, o que foi verificado nos governos de Lúcio Alcântara

(CE), Alcides Rodrigues (GO), Jackson Lago (MA), Antônio Anastasia (MG), Ana Júlia (PA), Ottomar Pinto (RR) e Luiz Henrique (SC).

As estruturas existentes podem ainda sofrer alterações no seu *status* ou mesmo nos órgãos encarregados das relações internacionais, isto é, quando a atribuição internacional passa para outro órgão não-exclusivo, por exemplo. São os casos de Silval Barbosa (MT), Marconi Perillo (GO), Sérgio Cabral (RJ), Tarso Genro (RS), Confúcio Moura (RO) e Siqueira Campos (TO).

Sobre as estruturas que não se alteram apesar da mudança de governador, foram identificados apenas 5 casos em que os governadores tinham a mesma filiação partidária. Trata-se do Governador José de Anchieta Júnior (RR/PSDB), que manteve a Secretaria Extraordinária de Assuntos Internacionais criada pelo Governador Ottomar Pinto (PSDB), e do Estado de São Paulo, que possui a Assessoria Especial de Assuntos Internacionais desde 1991 e a mesma foi mantida por todos os governadores do PSDB[95]. Outros exemplos de continuidade que destacamos são: o Governador Omar Aziz (AM), que manteve a SEARI dentro da Secretaria de Planejamento durante toda sua gestão; os Governadores do Distrito Federal, José Roberto Arruda e Agnelo Queiroz, os quais preservaram a Assessoria Internacional da Governadoria estabelecida no governo de Joaquim Roriz; os Governadores Roberto Requião e Beto Richa no Paraná, que mantiveram a Coordenadoria de Cerimonial e Relações Internacionais do Governador Jaime Lerner; e os Governadores do Rio Grande do Sul (Olívio Dutra, Germano Rigotto e Yeda Crusius), os quais trabalharam com a Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais dentro das suas administrações.

Dessa maneira, a partir do levantamento efetuado, percebemos que a descontinuidade é maior quando o governador é substituído, mas as desarticulações também podem ocorrer no mesmo governo. Mais uma vez, a filiação partidária não se mostrou relevante para a continuidade das ações, tendo em vista o baixo número de casos arrolados. Entretanto, a maioria dos casos de descontinuidade ocorreu com governadores de partidos distintos: dos 21 casos identificados de descontinuidade com alternância de governos, apenas 4 eram do mesmo partido. Portanto, em grande medida identificamos que a alternância impactou na

[95] Destacamos que o objetivo é verificar o impacto da alternância de governo especialmente na manutenção de uma estrutura paradiplomática. No entanto, cabe ressaltar que o fato da Assessoria Especial do Estado de São Paulo, ou mesmo de outros estados, ter sido mantida não significa que a área internacional não tenha sido impactada de forma mais ampla. A mesma pode sofrer alterações em termos de estratégias ou mesmo perder relevância dentro do governo. Diversos estudos apontados ao longo da tese e a análise do questionário aplicado junto aos funcionários públicos estaduais indicou, no entanto, que modelos mais institucionalizados promovem mais a paradiplomacia do que os menos institucionalizados.

paradiplomacia e houve um maior número de casos de governadores de partidos distintos alterando a área internacional, muito embora não ocorra um padrão institucional por partido político e também tenham sido verificados casos de mudança dentro do mesmo governo.

Esses resultados evidenciam mais uma vez o argumento de que não basta ter consciência da relevância da área internacional, mas é preciso que ela seja percebida como prioritária pelos governos. Caso contrário, as relações internacionais do estado tornam-se pouco coesas e a estrutura paradiplomática existente funciona de forma precária e vulnerável, suscetível a descontinuidades ao longo de uma mesma administração. Fazendo um paralelo para exemplificar o argumento, não há relato, por exemplo, de que Secretarias essenciais, como de Educação, Saúde ou Segurança Pública em um determinado governo tenham sido extintas ou modificadas de forma mais profunda em função de interesses políticos, momento eleitoral ou contenção de despesas. Certamente que a área internacional se difere bastante das citadas por se tratar de atividade-meio dentro do governo, não sendo, portanto, objeto das políticas. Mas as ações de âmbito internacional também não se assemelham a outras atividades-meio do poder público, notadamente relacionadas à administração interna dos seus órgãos, como o setor de pessoal, patrimônio, finanças, arquivo e comunicação. Os resultados das relações internacionais praticadas podem beneficiar e fortalecer políticas e é esse discernimento que, em grande medida, faz com que a área internacional seja melhor estruturada e organizada em determinados governos ou estados.

Por outro lado, compreendemos ainda que um dos fatores que contribuem para a estabilidade das estruturas paradiplomáticas é a vocação internacional do estado, quer ocorra em função do seu perfil econômico e nível de desenvolvimento ou localização geográfica. O que podemos concluir até o momento é que a paradiplomacia estadual não tende a se diferenciar ou o estado ter maior vocação internacional devido à presença de determinado partido político no poder, mas a descontinuidade na estrutura paradiplomática está propensa a ocorrer quando há mudança de governos. Cabe agora analisarmos como a situação se apresenta em relação aos atos internacionais firmados.

3.4 Considerações parciais

Sobre as estruturas paradiplomáticas, verificamos que todos os estados tiveram, em algum momento da sua trajetória entre 1999-2014, uma estrutura para lidar com assuntos internacionais. Nesse período, houve uma leve predominância de órgãos específicos de relações internacionais sobre os órgãos não-exclusivos.

As estruturas paradiplomáticas encontradas também se diferenciaram de acordo com o nível de desenvolvimento, localização geográfica e partido político no governo. Os estados com maiores índices de desenvolvimento tendem a investir mais na área internacional, da mesma forma que estados com nível de desenvolvimento mais baixo tendem à predominância de órgãos não-exclusivos. Essa relação ocorre porque estados mais desenvolvidos são mais buscados por entidades internacionais e também porque apresentam melhores condições materiais para manter uma estrutura paradiplomática mais complexa.

No que concerne a localização geográfica, as diferenças encontradas referem-se às atribuições dos órgãos de relações internacionais. Na região Sudeste, esses órgãos possuem funções eminentemente de caráter econômico-financeiro, relacionadas em grande medida com a promoção da economia regional. Por outro lado, nos estados de fronteira, principalmente os da região Sul do país que estão localizados próximos ao Mercosul, apareceram referências à integração e cooperação com os países vizinhos como atribuições dos seus órgãos.

Já a variável partido político não impactou significativamente nos tipos institucionais encontrados, ou seja, não é possível afirmar que há uma relação entre o partido político no poder e a presença de um tipo paradiplomático mais ou menos desenvolvido. Não há como estabelecer um padrão institucional por partido. No levantamento realizado, verificamos que determinado partido promoveu avanços e investiu na estrutura paradiplomática mas também provocou retrocessos.

No entanto, ao analisar o impacto da alternância de governos encontramos um resultado diferente. A descontinuidade, isto é, alterações significativas na estrutura paradiplomática, tende a ocorrer quando o governador é substituído. É importante destacar que a desarticulação institucional da área pode ocorrer inclusive dentro do mesmo governo, o que demonstra a vulnerabilidade dos órgãos internacionais diante das oscilações dos interesses políticos. Esses interesses, como também verificado no Capítulo 2, parecem ser mais influenciados pela visão da liderança do que pelo partido político.

CAPÍTULO 4: AS AÇÕES PARADIPLOMÁTICAS E A ALTERNÂNCIA DE GOVERNOS

Esse capítulo foi desenvolvido seguindo a mesma divisão metodológica do capítulo anterior, mas voltado para o estudo específico dos atos internacionais firmados pelos estados brasileiros. O objetivo é compreender as características das ações de cooperação internacional, considerando os determinantes domésticos e o impacto da alternância de governos a partir dos acordos firmados. Foram examinados os projetos de captação de recursos externos e os projetos de cooperação técnica internacional, que consistem em atos decorrentes dos contatos formais com países e entidades estrangeiras e que requer ação subsidiária ou aval do Governo Federal. Tendo em vista que o principal intuito é verificar a continuidade ou descontinuidade das ações paradiplomáticas diante da mudança de governos, fazia-se necessário a análise de atividades que estabelecessem responsabilidades para os entes subnacionais e que também pudessem perpassar as gestões estaduais. Selecionamos, então, os projetos citados porque são ações que estabelecem obrigações entre as partes e necessitam cumprir procedimentos junto às instâncias do poder público federal, o que requer um processo de tramitação e de duração mais longo. Além disso, por tramitarem nas instâncias do governo federal, tais atos encontram-se melhor organizados e são de fácil acesso.

As ações paradiplomáticas serão analisadas em três seções. Na primeira seção, busca-se expor algumas considerações sobre os tipos de atividades internacionais, demonstrando as características gerais das ações de âmbito financeiro e de cooperação técnica desenvolvidas pelos estados brasileiros. Em seguida, será demonstrado se ocorrem diferenças nessas ações e, por conseguinte, na atividade paradiplomática por nível de desenvolvimento, localização geográfica e partido político no governo dos estados. Na última seção, serão feitas considerações sobre o impacto da mudança de governos nas ações paradiplomáticas estaduais.

4.1 Tipos de atividades paradiplomáticas e suas finalidades

Os governos subnacionais brasileiros têm cada vez mais buscado atuar internacionalmente, embora essas atividades não estejam previstas na Constituição Federal ou em outra norma interna e, como ressalta Rodrigues (2011), “de acordo com o direito administrativo, o poder público somente pode realizar uma atividade que esteja prevista no

ordenamento jurídico nacional; o princípio segundo o qual pode-se fazer tudo o que a lei não proíbe se aplica aos particulares e não ao poder público" (p. 28). No entanto, o fato da União criar novos órgãos dentro das suas instituições para lidar com o fenômeno e não se opor ao mesmo mostra "um gradativo reconhecimento de que entes federados estendem de fato sua competência para ações internacionais, contando com a anuência do poder executivo federal" (p. 30). Entende-se, portanto, que a atividade internacional dos entes federados prescinde de um marco jurídico formalizado e que existe legitimidade de estados e municípios para atuar no campo de suas competências. Todavia, a existência de uma norma jurídica poderia garantir "legalidade, transparência e segurança aos atos subnacionais" (p. 30). O autor também ressalta que o federalismo tende a ser dinâmico e, por isso, a divisão de competências deve servir para nortear cada ente federado e não restringí-los. A cooperação intergovernamental deve sempre existir no federalismo para "convergir e executar políticas, evitando-se conflitos, desperdício e omissões" (p. 29).

Marcela Garcia Fonseca (2013) também demonstrou que, na perspectiva do Direito Internacional, os entes subnacionais preenchem alguns requisitos para a aquisição de personalidade jurídica, podendo ser considerados sujeitos parciais de Direito Internacional ou mesmo sujeitos não-soberanos[96]. "A parcialidade ou incompletude da personalidade jurídica internacional reside na demonstração de que os entes subnacionais detêm a condição de sujeitos de direitos mas lhes falta a condição de sujeitos de deveres" (p. 3). As subunidades de algumas federações possuem competência de celebrar tratados internacionais e de contrair obrigações no cenário internacional, aproximando-se da condição de sujeitos plenos de direito. Tal é o caso dos *landër* alemães e regiões belgas. Em outras federações, no entanto, os entes possuem capacidade restrita no plano jurídico internacional. Marcela Fonseca expõe como essa capacidade restrita dos entes se apresenta em diversos países e indaga se o Estado brasileiro também oferece aos seus entes subnacionais o *status* de sujeitos parciais. Para a autora, os estados e municípios do Brasil podem ser inseridos nessa categoria porque têm capacidade de contrair obrigações internacionais em máterias de sua competência constitucional. Além disso, a Constituição Federal prevê a possibilidade de litígio entre

[96] Os sujeitos de direito podem ser classificados como sujeitos soberanos (Estados) e não-soberanos (entidades territoriais). "Os sujeitos não-territoriais são aqueles que não possuem nem soberania, nem território" (Fonseca, 2013:58).

Estado estrangeiro ou organismo internacional com os entes federativos[97], o que significa que o próprio Estado brasileiro consente constitucionalmente o relacionamento de suas subunidades com países ou organismos internacionais. "Não há óbice quanto a isso, observando-se a competência dos entes federativos" (p. 173-174).

De fato, os estados e municípios brasileiros não têm contrariado as diretrizes da política externa nacional ou mesmo transitado em assuntos da *high politics*. A paradiplomacia desenvolve-se no âmbito das competências comuns, que inclui, por exemplo, ações voltadas para os temas da saúde, meio ambiente, cultura e educação[98]. O Governo Federal busca, ainda, acompanhar as atividades internacionais dos entes, conscientizando as lideranças subnacionais da necessidade de comunicar antecipadamente o Ministério das Relações Exteriores acerca das suas atividades. O intuito principal é evitar que os governos subnacionais estabeleçam relações com atores que o Estado não tenha relações diplomáticas e que celebrem atos internacionais que se encontram fora da sua competência legal (Fonseca, 2013: 199-200). José Vicente Lessa (2007), que já foi Assessor e Chefe da Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores (DAI-MRE), relata alguns problemas nesse sentido, como o fato dos entes federados informarem a União sobre seus atos apenas após a assinatura dos acordos e casos em que o ato internacional foi firmado sem a haver um Acordo-Quadro anterior. Argumenta-se que a existência de um ato normativo também poderia contribuir para dirimir esses problemas, na medida que regulamentaria e ainda esclareceria os governos sobre os procedimentos a serem seguidos.

Em relação à forma de atuar internacionalmente, verifica-se na literatura que as principais ações internacionais desenvolvidas são: missões governamentais ao exterior, participação em feiras internacionais, estabelecimento de parcerias internacionais, negociações com empresas multinacionais, captação de recursos externos (Bueno, 2010; Maia, 2012; Nunes, 2005). Nesse aspecto, ressaltamos também a atuação internacional diferenciada dos estados e dos municípios brasileiros. Salomón e Nunes (2007: 138) identificaram que há uma forte relação entre os instrumentos empregados pelos atores para atingir seus objetivos externos e a sua condição de governo regional e local. O Rio Grande do Sul, por exemplo, utiliza instrumentos clássicos de promoção comercial, como o envio de missões comerciais ao exterior e participação em feiras. O município de Porto Alegre, por sua

[97] A autora cita os artigos 102 e 105 da Constituição Federal, os quais discriminam as competências do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça.
[98] Artigo 23 da Constituição Federal.

vez, fez uso de instrumentos de cooperação centrado no intercâmbio de boas práticas. As autoras destacam também a preferência de Porto Alegre pelos instrumentos multilaterais e pela cooperação em rede, que contrasta com a tendência do Rio Grande do Sul em privilegiar as relações bilaterais com outras regiões (p.139).

Por outro lado, Bueno (2010) verificou que a maioria das parcerias e alianças dos estados brasileiros com outros países ou regiões subnacionais estrangeiras é formalizada por meio da assinatura de documentos: 76,4% dos estados brasileiros indicaram possuir parcerias formais; 17,6% parcerias informais e 5,8% não mantém parcerias. Essas parcerias possuem propósitos variados e a maior parte delas objetiva a ampliação de laços comerciais, mas destacam-se ainda a cooperação e assistência técnica, a promoção de intercâmbio cultural e educacional, cooperação em gestão pública, cooperação técnica para o gerenciamento de recursos naturais, meio ambiente e cooperação na área de segurança pública e combate ao crime organizado.

Os atos internacionais são classificados de acordo com o seu conteúdo e o teor das obrigações discriminadas e cabe aos entes brasileiros firmar somente alguns tipos desses instrumentos de política internacional. Os estados e municípios "não realizam os atos internacionais elencados pelo Itamaraty como exclusivos ao Estado brasileiro ou vedados aos entes da federação, tais como tratados e acordos de sede" (Fonseca, 2013: 196). Interessante notar que o Manual de Procedimentos da Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores de 2010 já faz referência aos atos internacionais firmados pelos governos subnacionais do país. De acordo com o manual do Itamaraty, "a norma constitucional não concede às Unidades da Federação competência para celebrar atos internacionais mas, apesar disso, verifica-se na prática uma crescente paradiplomacia de Estados e Municípios" (MRE, 2010: 6).

Os tipos de instrumentos internacionais mais utilizados pelos entes brasileiros têm sido: Memorando de Entendimento, Protocolo de Intenções, Acordo interinstitucional, Acordo de Cooperação e Ajuste Complementar de Cooperação Técnica. No manual de procedimentos do MRE consta que Memorandos de Entendimento e Convênios ou Protocolos interinstitucionais não são considerados, tecnicamente, atos internacionais. Marcela Fonseca (2013: 196) resume bem a questão quando aponta que os Memorandos de Entendimento e os Protocolos de Intenções são celebrados em uma fase prévia aos Acordos de Cooperação, consistindo em instrumentos mais informais de cooperação, sem qualquer tipo de força

obrigacional em seu teor e conteúdo financeiro. Caso haja sucesso na aproximação com o parceiro internacional, devido ao estabelecimento de afinidades mútuas a partir desses atos informais firmados, é que então se desenvolve uma cooperação mais profunda, envolvendo obrigações entre as partes. Os acordos são "uma nova etapa na cooperação subnacional e, caso não haja êxito, esta etapa pode ser eliminada" (Fonseca, 2013: 197). Pedro Spadale (2014), Assessor Internacional do Estado do Rio de Janeiro, coloca que "a assinatura de memorandos de entendimento, protocolos de intenções, acordos de cooperação, convênios, podem simplesmente representar uma boa *'photo oportunity'* mas não gerar resultados concretos" (p. 34). Outra iniciativa indicada pelo autor como sendo de baixa efetividade na paradiplomacia são os Acordos de Irmanamento. Marcela Fonseca (2013) também aponta que tais acordos são considerados muito amplos e, por isso, muito pouco eficazes.

Os Acordos Interinstitucionais são instrumentos compromissivos apenas entre as partes signatárias, não cabendo ônus para a União, Estados e Municípios[99] e os Ajustes Complementares são instrumentos muito utilizados na modalidade de cooperação técnica, consistindo em atos complementares a tratado, acordo básico ou acordo quadro, e destinados à implementação de matéria pactuada (MRE, 2010: 9). Os Ajustes Complementares são utilizados em caso de cooperação técnica bilateral (com agências de cooperação de governos estrangeiros) e multilateral (organismos internacionais). Nas diretrizes da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores (ABC-MRE) consta que somente a União possui competência para assinar acordos internacionais de cooperação técnica, especialmente em função do caráter compromissivo desses atos. Se estados e municípios tiverem interesse em estabelecer parceria no campo da cooperação técnica, seja com um organismo internacional ou governo estrangeiro, esta deverá ocorrer por intermédio da ABC-MRE (MRE/ABC, 2014: 14). As atribuições da ABC abrangem o assessoramento na elaboração dos projetos, apoio nas negociações com outros países e organismos internacionais, coordenação da elaboração de programas de cooperação técnica, acompanhamento e avaliação dos projetos implementados.

Os Acordos de Cooperação, Memorandos de Entendimento e os Convênios, por outro lado, podem ser celebrados com governos estrangeiros e organismos internacionais, mas

[99] Definição da Agência Brasileira de Cooperação (ABC-MRE) apresentada no I Encontro da Cooperação Internacional Descentralizada do Brasil, realizado em Belo Horizonte nos dias 09 e 10 de Dezembro de 2013. Apresentação disponível em <http://www.portalfederativo.gov.br/articulacao-federativa/assessoria-internacional/eventos-e-reunioes/encontro-da-cooperacao-internacional-descentralizada-do-brasil-belo-horizonte-mg/apresentacao_abc_bh_coop_desc.pdf>. Acesso em 22 jan 2015.

também com empresas públicas estatais, empresas privadas transnacionais, organizações não-governamentais transnacionais, órgãos multilaterais de entidades municipais e estaduais (Fonseca, 2013: 198-199). Nunes (2005) relata que quando o Estado do Rio Grande do Sul recebia visitas de autoridades estrangeiras ou mesmo durante as missões ao exterior, era comum a assinatura de atos internacionais nos quais os governantes comprometiam-se a promover a cooperação em áreas de interesse mútuo mas sem especificá-las. Esses atos não geravam direitos e obrigações legais.

Os projetos de cooperação técnica necessitam, portanto, da ação subsidiária do Governo Federal e a modalidade de cooperação financeira[100], também muito utilizada pelos entes federados, requer a autorização do Senado Federal, conforme previsão constitucional. A captação de recursos externos envolve outros órgãos do Poder Executivo (Ministério do Planejamento e Ministério da Fazenda) e também necessita do aval do Senado Federal. Esses atos formais são objeto principal do nosso estudo e serão pormenorizados nas seções seguintes.

No que concerne a finalidade das atividades internacionais praticadas, as respostas do questionário indicaram que as áreas priorizadas pelos governos dos estados ao fazerem relações internacionais, em ordem de importância, são: desenvolvimento econômico, infraestrutura, tecnologia, educação, meio ambiente, saúde, turismo, inclusão social e cultura. Bessa Maia (2012: 314) também mostrou em seu estudo[101] que as principais destinações dos recursos externos captados eram saneamento, desenvolvimento urbano e transportes. Esses setores corresponderam a quase dois terços do total captado. Ajuste estrutural e reforma institucional foram o destino de 18% dos recursos e o desenvolvimento rural, agricultura e educação receberam juntos 13% do valor dos empréstimos.

Cumpre ressaltar que na presente pesquisa procuramos identificar os setores priorizados pelos estados, ao longo do tempo, tanto nas ações de cooperação financeira quanto nas de cooperação técnica. Os setores de atividade foram sistematizados e organizados em 12 categorias, as quais encontram-se discriminadas no Quadro 3 abaixo.

[100] Compreendida como as operações de natureza financeira reembolsável.

[101] O autor analisou os recursos externos captados por 12 estados da federação brasileira (Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo) no período de 1985-2008.

Quadro 3 – Áreas a que se destinam os atos internacionais firmados

Setor de atividade	Descrição
Cultura	Construção de complexo cultural; recuperação de sítios históricos; valorização de cultura de povos indígenas; apoio a orquestras juvenis; reabilitação de centro antigo
Desenvolvimento econômico	Aumento de produtividade; melhora de competitividade e qualidade de produtos; apoio às indústrias de médio e pequeno porte; desenvolvimento e otimização da produção agrícola e de setores produtivos locais; acesso a mercados; estratégias de produção e comercialização; capacitação e treinamento de pessoas e empresas; fortalecimento da atividade empresarial; geração de emprego e renda; pesquisa de mercado
Educação	Melhoria da rede de ensino; investimento em salas de aula; construção de escolas; formação de professores; qualificação da educação básica
Esporte	Suporte a grandes eventos esportivos
Gestão pública	Equilíbrio fiscal; financiamento da dívida; investimento na administração pública; desenvolvimento de políticas públicas; modernização tributária; integração de sistemas de gestão e instituições públicas
Inclusão social	Inserção de pessoas em situação de exclusão social por motivos de gênero, raça e renda; acesso a bens e serviços; auxílio à população em situação de pobreza; proteção de comunidades indígenas; reintegração de vítimas de exploração; combate à violência contra mulher, adolescentes e crianças
Infraestrutura	Obras para rodovias, melhora da mobilidade urbana, rede de transportes, modernização do sistema elétrico, energia eólica, redes de abastecimento de água, drenagem urbana
Meio ambiente	Recuperação ambiental; desenvolvimento produtivo com enfoque ambiental; plantio de florestas comerciais; sustentabilidade ambiental; desenvolvimento com sustentabilidade; conservação ambiental; impactos socioambientais; resíduos sólidos e lixos; esgotamento sanitário; voluntariado para desastres ambientais
Saúde	Melhoria da saúde; fortalecimento do SUS; assistência especializada à saúde; produção de medicamentos; controle de parasitoses e doenças; capacitação na área de saúde
Segurança Pública	Enfrentamento da criminalidade; fortalecimento da segurança cidadã; modernização das forças de segurança
Tecnologia e Inovação	Desenvolvimento de novas tecnologias; pesquisa e inovação; modernização tecnológica; fortalecimento dos sistemas de inovação; intercâmbio de tecnologia
Turismo	Desenvolvimento do turismo sustentável; corredor turístico; ecoturismo; planejamento e marketing turístico; hotelaria; atividades sustentáveis para o setor turístico

Fonte: Elaboração própria a partir dos projetos de cooperação financeira e de cooperação técnica encontrados.

4.1.1 Ações paradiplomáticas de âmbito financeiro

José Nelson Bessa Maia (2012) destacou em sua tese que entre as motivações econômicas para os entes atuarem internacionalmente está a captação de recursos financeiros externos, fenômeno ao qual se refere como paradiplomacia financeira. As outras modalidades de paradiplomacia econômica seriam a paradiplomacia comercial, voltada para a promoção das exportações ou do turismo, e a paradiplomacia inversionista, que se refere à atração de investimentos externos diretos. O autor define a paradiplomacia financeira "como a iniciativa própria e autônoma de um governo subnacional no sentido de negociar e contratar diretamente a captação de recursos externos ofertados por fontes internacionais" (Maia, 2012: 147). Já escrevemos que a primeira fase da paradiplomacia financeira brasileira ocorreu no final do século XIX, quando, a partir da formação da República, os governos dos estados passaram a ter autonomia para contrair empréstimos externos. Em 1930, o Governo Federal brasileiro estabelece políticas mais centralizadoras e com "maior poder de interferência nas questões econômicas de caráter nacional em detrimento dos estados, que sem poder para suportar a crise (da época) tiveram de apelar à arbitragem federal" (Maia: 2012: 274). A partir desse momento, a aquisição de empréstimos no exterior passou a depender da aprovação do Senado Federal[102].

A década de 1980 inaugurou uma nova fase na paradiplomacia financeira dos estados brasileiros. A abertura democrática permitiu que os estados recuperassem prerrogativas perdidas no período anterior e passassem a dispor de melhores condições de defesa dos seus interesses no jogo político nacional (Maia: 2012: 299). A Constituição Federal de 1988 proporcionou um novo incentivo à paradiplomacia financeira ao garantir que estados e municípios administrassem suas receitas e despesas. Todavia, o descontrolado endividamento do passado[103] ocasionou diversos episódios de refinanciamento da dívida pública dos estados na década de 1990, resultando em medidas do Governo Federal para restringir a capacidade de contratação de empréstimos externos. Entre as medidas está a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n° 101, de 04 de maio de 2000) que estabelece normas para atribuir responsabilidade na gestão fiscal e equilíbrio nas contas públicas. Bessa Maia afirma que as finanças estaduais começaram a estabilizar em 1997, devido à geração continuada de

[102] Previsão de aprovação prévia do Senado Federal na Constituição Brasileira de 1934.
[103] Bessa Maia destacou que os problemas financeiros dos estados estiveram relacionados com o elevado endividamento externo na década de 1970.

superávits primários nos estados. Nesse sentido, a maioria dos entes federados acabou recuperando sua capacidade de endividamento, "voltando a captar volumes expressivos e crescentes de recursos externos junto a organismos multilaterais" (Maia, 2012: 301).

De fato, ao analisar as fontes de financiamento externo dos estados brasileiros, Bueno (2010: 275-276) indica em sua pesquisa que 76% dos entes efetivaram operações internacionais de crédito no período de 2007 até meados de 2008. Somente 12% dos estados disseram que não efetivaram esse tipo de operação. O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) foi o principal parceiro internacional dos estados brasileiros em número de operações, tendo sido a agência credora de 46,4% das transações de crédito efetuadas pelos estados no mesmo período. O Banco Mundial vem logo em seguida com 42,9% das operações e a JICA (Agência Japonesa de Cooperação Internacional) aparece em terceiro com 10,7% e a KFW (Banco de Desenvolvimento da Alemanha) em quarto com 3,6%. Quando computado o valor total das operações de crédito, o Banco Mundial (BIRD) ocupa posição preponderante respondendo por mais de 80% do total dos recursos contraídos pelos estados. O BID aparece em segundo com 18,5% do valor total dos recursos e a JICA em terceiro com 1,2%.

Bessa Maia (2012) esclarece que a captação de recursos externos junto a essas instituições internacionais se faz mediante apresentação de projetos, inexistindo praticamente operações de crédito para livre aplicação pelo mutuário. Além disso, as operações de crédito com organismos internacionais exige o aporte de recursos próprios (contrapartida) pelo mutuário, "o que reforça a sua co-responsabilidade na execução do projeto e no cumprimento das exigências contratuais" (Maia, 2012: 320).

As etapas para a celebração do contrato de empréstimo, resumidamente, são[104]: 1) Envio de carta-consulta à Comissão de Financiamentos Externos do Ministério do Planejamento (COFIEX) a fim de que a mesma avalie e autorize a preparação de projeto com apoio externo de natureza financeira reembolsável; 2) Se a carta for aprovada, a COFIEX envia sua recomendação para a ratificação do Ministro de Estado de Planejamento; 3) Após ratificação, dá-se início ao processo de preparação do projeto, que conta com encontros e negociações entre o agente financiador e os representantes dos estados; 4) As minutas

[104] Resumo que fizemos a partir do Manual de Financiamentos Externos da Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seain/a_seain/manual_financiamento_externo.pdf >. Acesso em 23 jan 2015.

contratuais do projeto são enviadas à Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento (SEAIN) que, na qualidade de coordenadora do processo de negociação contratual, distribui as minutas para avaliação dos órgãos do Ministério da Fazenda; 5) O Ministério da Fazenda emite parecer sobre as referidas minutas e elabora Exposição de Motivos do Ministro da Fazenda ao Presidente da República, solicitando o envio de mensagem ao Senado Federal, com vistas à autorização da contratação e à concessão de garantia da União; 6) Após a aprovação do Senado Federal e da Diretoria Executiva do agente financiador, o Ministro da Fazenda autoriza a contratação da operação de crédito.

Trata-se, portanto, de um processo longo que pode perpassar as gestões dos governos estaduais até ser concluído, principalmente porque envolve a análise da capacidade de endividamento do estado. Na presente pesquisa, buscamos levantar a documentação relativa à cooperação financeira dos estados junto a todos os órgãos envolvidos no processo (Ministério do Planejamento, Ministério da Fazenda e Senado Federal). Dessa maneira, foram encontrados 339 acordos de financiamento externo no período de 1999-2014.

Ao analisar os projetos de cooperação financeira dos estados com organismos internacionais, conseguimos verificar que os principais parceiros internacionais buscados continuam sendo o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial (BIRD). Foram 151 projetos estabelecidos com o BID e 101 projetos com o BIRD. Em seguida aparece a CAF (Banco de Desenvolvimento da América Latina) com 19 projetos em parceria com os estados brasileiros. Outras instituições aparecem com um número menor de projetos, como a GEF (Global Environment Facility), AFD (Agência Francesa de Desenvolvimento), JBIC (Banco Japonês para a Cooperação Internacional), FIDA (Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola), JICA, KFW.

Em relação aos setores priorizados na cooperação financeira, encontramos 90 projetos voltados para a área de infraestrutura, 69 projetos para o meio ambiente e 54 para a gestão pública. Os setores de turismo e da inclusão social aparecem em seguida com 35 projetos cada. A captação de recursos externos para a promoção do desenvolvimento econômico apareceu em quinto lugar com 31 projetos de financiamento. As áreas de saúde e educação tiveram 7 projetos cada e a de tecnologia e segurança pública aparecem com 4 projetos cada. Foram encontrados 2 projetos de financiamento para a área da cultura e apenas um projeto para o Suporte de Grandes Eventos Esportivos no Rio de Janeiro, o qual foi submetido em 2013.

4.1.2 Ações paradiplomáticas de cooperação técnica

A cooperação técnica internacional é compreendida como um instrumento de desenvolvimento de capacidades técnicas, por intermédio do acesso e incorporação de conhecimentos, informações, tecnologias, experiências e práticas em bases não-comerciais, de outros países e de organismos internacionais, em todas as áreas do conhecimento. "Por meio da cooperação técnica, os beneficários têm acesso a experiências e conhecimentos que, agregados às capacidades institucionais e humanas previamente existentes, poderão contribuir para o desenvolvimento do país" (MRE/ABC, 2014: 9). Os projetos apresentados nesse âmbito podem objetivar o intercâmbio de conhecimentos, a capacitação e qualificação de instituições e pessoas, consultoria e treinamento, suporte a programas. A cooperação também pode se dar por meio de missões técnicas, realização de estudos e desenvolvimento de atividades conjuntas com o intuito de solucionar determinado problema. Como já citado, a cooperação pode ser bilateral (com países estrangeiros) ou multilateral (com organismos internacionais) e cabe à ABC-MRE coordenar, negociar, aprovar, executar, acompanhar e avaliar os projetos de cooperação (MRE/ABC, 2014: 12).

Nesse caso, se estados e municípios quiserem estabelecer parcerias de cooperação técnica com países e organismos internacionais, eles devem submeter o projeto à ABC que, primeiramente, verifica a existência de Acordo Básico em vigor entre o Brasil e a entidade internacional. Confirmada a vigência do Acordo, os projetos poderão ser desenvolvidos. "Esses atos podem ser celebrados sem aprovação congressional tópica, desde que nada acrescentem às obrigações previstas no Acordo Básico e sejam seu complemento, não acarretando encargos ao patrimônio nacional" (MRE/ABC, 2014: 14). Esse projetos são então concretizados por meio de Ajustes Complementares ou Programas Executivos, cuja negociação e encaminhamentos necessários para a sua celebração é feito pelo Ministério das Relações Exteriores.

As etapas de tramitação incluem três instrumentos: pré-projetos, projetos e emendas/revisões. O pré-projeto objetiva fornecer informações técnicas (estudos, base de dados, indicadores) para a elaboração do projeto e deve conter uma justificativa e descrição básica do projeto principal bem como os resultados finais esperados. O projeto pleno deve discriminar, em grande medida, a duração do mesmo, fonte externa, custo estimado, entidade

proponente, entidade co-participante, justificativa, objetivo, resultados, plano de trabalho. A entidade proponente é a responsável pela execução do projeto e as entidades co-participantes possuem a função de supervisionar, coordenar ou mesmo participar da equipe da entidade executora. Ou seja, muitas vezes é o Governo Federal, por meio do Ministério das Relações Exteriores, que celebra um projeto de cooperação técnica internacional (entidade proponente), mas os entes federados são os implementadores, partícipes ou apoiadores do projeto. As Emendas ou Revisão poderão ser submetidas no caso de modificações na parte técnica do projeto. A ABC emite, então, suas Notas Técnicas acerca dos projetos submetidos.

Podemos perceber que o processo da cooperação técnica é complexo, assim como o da cooperação financeira, mas por envolver somente um órgão da administração pública federal (MRE) e não resultar em ônus para a União, esses projetos podem tramitar de forma mais rápida. No caso dos projetos de cooperação técnica internacional, é a duração do mesmo (tempo de vigência) que costuma perpassar as gestões dos governos estaduais e que analisaremos neste estudo. Ressaltamos ainda que a cooperação técnica não é vista, sobremaneira, como um ato que necessita de aprovação do Governo Federal, como é o caso da cooperação financeira, mas sim da sua participação subsidiária. Os problemas relatados por Vicente Lessa demonstram essa percepção e o Ministério das Relações Exteriores tem buscado conscientizar os entes federados da importância de informar o governo central acerca dessas atividades, particularmente no que concerne a cooperação bilateral.

Os projetos de cooperação técnica levantados nessa tese foram obtidos junto à Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores. Não foram verificados os acordos internacionais *in loco* em razão da dificuldade de acesso a esses documentos, muitos estados não possuem uma sistemática de organização e armazenamento dos mesmos. Por isso trabalhamos com os projetos de cooperação técnica disponíveis e acompanhados pela ABC-MRE. Foram obtidos 273 projetos e a principal modalidade de cooperação técnica verificada que aparece é a bilateral: foram 150 atos de cooperação bilateral e 123 de cooperação multilateral. Os principais países buscados para fazer parceria são: Japão (29%), Alemanha (26%), França (24%), Canadá (8,6%) e Espanha (6,6%).

Os setores de atividade priorizados na cooperação técnica foram meio ambiente (23,5%), desenvolvimento econômico (18,7%), inclusão social (17,6%), gestão pública (15,4%) e saúde (9,9%). Para a infraestrutura, que consistiu na principal área de destino dos financiamentos externos, houve apenas 11 projetos de cooperação técnica. Por outro lado, o

setor da saúde, embora tenha correspondido a apenas 2% dos projetos financeiros, obteve maior destaque na cooperação técnica internacional, com quase 10% do total de projetos analisados. O mesmo ocorre com o desenvolvimento econômico, que apareceu em quinto lugar na cooperação financeira mas consiste na segunda área prioritária da cooperação técnica. Houve apenas 2 projetos de cooperação técnica para o setor da segurança pública e nenhum projeto para o setor de esporte.

Embora o fator econômico tenha aparecido como o principal motivo para os estados atuarem internacionalmente, verificamos que as áreas de meio ambiente e gestão pública foram as que tiveram destaque tanto na cooperação financeira quanto na cooperação técnica. Todavia, é preciso ressaltar que os estados não atuam internacionalmente apenas por meio de atos formais. As atividades paradiplomáticas incluem também as missões internacionais, participação em feiras internacionais, negociações com empresas multinacionais e também os atos informais já citados. As missões internacionais, tanto recebidas quanto realizadas, são utilizadas na atração de investimentos externos (paradiplomacia inversionista) e também na promoção do comércio exterior (paradiplomacia comercial). Verificamos no questionário aplicado que a busca por investimento externo consistiu no principal motivo econômico para fazer relações internacionais[105]. O segundo motivo mais importante foi a captação de recursos externos e em terceiro lugar aparece a cooperação técnica internacional. Os investimentos externos e o comércio exterior foram apontados como importantes por cerca de 34% dos questionados[106]. O financiamento externo foi assinalado como importante por 18% dos respondentes e a cooperação técnica por 15% deles.

Na Tabela 27 abaixo é possível identificar o número de projetos existentes por estado da federação.

Tabela 27 – Ações paradiplomáticas por estado

U.F	Cooperação Financeira	Cooperação Técnica
Acre	6	10
Alagoas	6	6
Amapá	4	6
Amazonas	14	14
Bahia	25	22
Ceará	29	11
Distrito Federal	12	10

[105] Os investimentos externos foram apontados como prioridade número 1 por 38% dos respondentes.
[106] Esse valor corresponde à soma da média ponderada obtida para os dois fatores econômicos.

Espírito Santo	9	3
Goiás	6	9
Maranhão	4	8
Mato Grosso	3	7
Mato Grosso Sul	6	7
Minas Gerais	26	13
Pará	10	27
Paraíba	6	9
Paraná	8	10
Pernambuco	22	24
Piauí	10	4
Rio de Janeiro	25	9
Rio Grande do Sul	14	13
Rio Grande Norte	7	7
Rondônia	2	1
Roraima	2	2
Santa Catarina	13	4
São Paulo	47	28
Sergipe	12	5
Tocantins	11	4
Total	**339**	**273**

Fonte: Elaboração própria a partir dos projetos de cooperação financeira e de cooperação técnica analisados.

4.2 As diferentes ações

A partir dessa seção, buscaremos verificar se ocorrem diferenciações nas ações de cooperação financeira e de cooperação técnica internacional dos entes federados brasileiros conforme o nível de desenvolvimento de cada estado, localização geográfica e partido político no governo. O objetivo é qualificar melhor a atuação internacional dos estados.

Antes de prosseguir, é preciso esclarecer que consideramos as duas modalidades de cooperação na análise (financeira e técnica), muito embora, fazer mais ou menos projetos de cooperação financeira não deve ser entendido, restritamente, que o estado ou o partido político é mais ativo do que outro. Primeiramente porque há outras formas de atuar internacionalmente, como já pontuado. E segundo porque a modalidade de cooperação financeira traz recursos para o incremento das políticas públicas locais, ou seja, consiste em uma forma de uso das relações internacionais para a promoção do desenvolvimento mais amplo do estado, mas esse tipo de cooperação também gera dívida para os entes. Portanto, o governador pode não optar por esse tipo de ação para não se endividar, especialmente aqueles

que já possuem baixa capacidade de endividamento. No entanto, trata-se de um recurso internacional recorrentemente utilizado pelos estados e muitos deles procuram equilibrar sua situação fiscal para fazer uso dessa modalidade de cooperação. Bessa Maia (2012) demonstrou em seu estudo como os estados, historicamente, vêm utilizando essa ferramenta para atingir suas metas e realizar projetos locais. Portanto, ela foi considerada em nossa análise como uma atividade que também ajuda a compreender o grau de atuação internacional dos entes. Procuraremos mostrar ao longo do texto quais estados fizeram mais uso desse recurso. O mesmo não ocorre com a cooperação técnica, cujo fundamento é promover o desenvolvimento sem gerar responsabilidade financeira reembolsável, nesse sentido, o desenvolvimento desse tipo de ação provém mais das características e interesse de cada estado, como analisaremos a seguir.

4.2.1 Por nível de desenvolvimento

Analisaremos mais uma vez os estados brasileiros de acordo com os seus índices de desenvolvimento humano municipal (IDHM) constantes no Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil. O grupos formados permanecem os que seguem:

- Grupo 1: Distrito Federal, São Paulo, Santa Catarina e Rio de Janeiro;
- Grupo 2: Paraná, Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e Mato Grosso;
- Grupo 3: Amapá, Roraima, Tocantins, Rondônia, Rio Grande do Norte, Ceará, Amazonas e Pernambuco;
- Grupo 4: Sergipe, Acre, Bahia, Paraíba, Piauí, Pará, Maranhão e Alagoas.

Nos capítulos anteriores, foi possível identificar algumas diferenciações no ambiente e na estrutura paradiplomática estadual por nível de desenvolvimento. Os estados dos Grupos 1 e 2 apresentaram os melhores índices de atuação internacional, desempenhando suas atividades de forma ativa e com uma política internacional definida. Já os estados dos Grupos 3 e 4 foram definidos, em grande medida, com baixa atuação internacional e uma atividade internacional sem planejamento estratégico. Também vimos que a importância das relações internacionais para os governos subnacionais estatais parece estar ligeiramente atrelada ao

nível de desenvolvimento desses estados, já que estados mais desenvolvidos apontaram a área internacional como mais relevante do que estados menos desenvolvidos. Esses resultados evidenciaram que os estados mais ativos internacionalmente encontram-se nos centros mais desenvolvidos.

Em relação às estruturas da área internacional, em todos os estados do Grupo 1 predominou a existência de um órgão específico de relações internacionais em sua trajetória. Já quando analisamos os estados com nível de desenvolvimento mais baixo, percebemos que os tipos institucionais tendem a caminhar para a predominância de órgãos não-exclusivos. Nesse sentido, verificamos que também parece haver uma relação entre o nível de desenvolvimento do estado e o tipo de estrutura paradiplomática estabelecida. Como conclusão, entendemos que os estados mais desenvolvidos costumam ser os estados mais procurados por entidades estrangeiras e que possuem melhores condições materiais para manter estruturas paradiplomáticas, embora, como relatado no caso do Distrito Federal, a presença de um órgão específico de relações internacionais na administração estadual não implique em um ambiente paradiplomático melhor em termos de estrutura física, qualificação de pessoal, participação ativa no cenário internacional.

Ao analisar a Tabela 27 acima, constatamos que o estado mais ativo como proponente de projetos de cooperação é o Estado de São Paulo. Foram 47 projetos de âmbito financeiro identificados e 28 de cooperação técnica, totalizando 75 atos de cooperação no período. No entanto, o segundo estado com o maior número de proposição de projetos pertence ao Grupo 4: o Estado da Bahia esteve envolvido em 47 projetos de cooperação no total. Em seguida vem os estados do Pernambuco (46) e do Ceará (40), ambos do Grupo 3, depois Minas Gerais (39), Pará (37) e Rio de Janeiro (34). Este último é o segundo melhor colocado do Grupo 1, mas aparece em sétimo lugar no total de ações propostas. Amazonas, Rio Grande do Sul e Distrito Federal aparecem em seguida como os mais ativos em relação à submissão de projetos.

O que podemos assegurar, a partir dos dados, é que, novamente, o Estado de São Paulo apresenta uma atuação internacional diferenciada comparativamente aos demais. Trata-se do segundo estado com o maior IDHM do Brasil e com maior peso no PIB nacional[107]. Desde 1991, o estado possui uma Assessoria Especial de Assuntos Internacionais e a temática internacional está inserida nas atribuições de diversas Secretarias estaduais. Os resultados

[107] Já apontado no Capítulo 2. O Estado de São Paulo representa 32,6% do PIB nacional.

encontrados no questionário, referentes apenas ao estado, são muito melhores do que a média do Grupo 1: 71% dos questionados indicaram que a atuação internacional do estado é alta; 76,5% apontaram que a estrutura é satisfatória; 72% assinalaram que o Assessor Internacional é quem conduz as relações internacionais do estado, sendo que o governador não foi assinalado por nenhum respondente; 59% disseram que o estado atua de forma ativa e com uma estratégia de relações internacionais definida.

No entanto, os demais estados com altos índices de desenvolvimento não apresentaram os mesmos resultados, particularmente no que diz respeito às ações de cooperação internacional (financeira e técnica). Nesse ponto, é preciso ter clareza de alguns elementos importantes que envolvem as atividades de cooperação. Primeiramente, cumpre ressaltar mais uma vez que a cooperação financeira depende da capacidade de endividamento do estado para ocorrer, portanto, depende de outros fatores além do interesse político ou da estrutura eficiente que possa existir. Pedro Spadale (2014) confirma essa dificuldade ao relatar que "o Estado do Rio de Janeiro possuía grande limitação em matéria de 'espaço fiscal', que é o limite de endividamento estipulado pelo Governo Federal em função da situação fiscal do estado ou município" (Spadale, 2014: 36). O autor cita que até o fim de 2006, apenas sete contratos haviam sido assinados, sendo todos esses do período entre 1994 e 1999. A partir de 2007, a situação fiscal do Rio de Janeiro melhora e, entre 2007 e 2013, são assinados 23 contratos de financiamento, totalizando um volume de US$ 4,5 bilhões. Spadale aponta que desse montante, 61% provém do BIRD, 16% da CAF, 14% do BID e 9% da AFD. Em termos de quantidade de projetos, verificamos em nosso levantamento que foram 11 projetos estabelecidos com o BIRD, cinco com o BID, quatro com a CAF e apenas 1 com a AFD. Em relação às áreas dos projetos, foram 10 voltados para o setor de infraestrutura, cinco para a área de meio ambiente, três para a gestão fiscal, três para o desenvolvimento econômico e apenas 1 projeto para a inclusão social.

O segundo elemento de destaque é que, como já salientado acima, existem outras formas de atuar internacionalmente que não somente por meio do estabelecimento de acordos formais de cooperação. Citamos anteriormente os argumentos de Marcela Fonseca (2013), que diz que os acordos de cooperação consistem na última etapa da parceria internacional. Caso a aproximação com o país estrangeiro tenha sucesso, então o ato formal de cooperação pode ser concretizado. Utilizando o Rio de Janeiro novamente como exemplo, em 2007 o Governador Sérgio Cabral visitou as localidades de Bogotá e Medellín, na Colômbia, no

intuito de conhecer a experiência de combate ao crime organizado. Sucessivas iniciativas conjuntas ocorreram desde então, como a realização de missões técnicas e de obras, independente da sua formalização por meio de um ato jurídico, o que ocorreu apenas em 2010 (Spadale, 2014: 34).

Sobre as respostas do questionário, é mister lembrar ainda que a maior parte dele (87,5%) foi respondido por funcionários atualmente ativos, sendo que 43% encontram-se trabalhando na última gestão dos governos estaduais, ou seja, entre 2011 e 2014. A maioria das respostas refere-se, portanto, a um período mais recente. Por isso que, apesar do Estado da Bahia aparecer na segunda colocação em número de acordos propostos, 50% dos respondentes desse estado consideram sua atuação internacional mediana. Ao analisar os seus projetos de cooperação internacional, verificamos que 66% deles foram firmados antes de 2007.

O mesmo ocorre com o Estado do Pernambuco, que foi o terceiro mais ativo em termos de projetos de cooperação, mas 62% dos seus funcionários indicaram que sua atuação internacional é mediana e 56,6% dos acordos de cooperação foram celebrados antes de 2007. Entre 2008 e 2010, foram firmados 9 contratos de empréstimo externo e 7 acordos de cooperação técnica. A partir de 2011, encontramos apenas 4 acordos de cooperação financeira e nenhum referente à cooperação técnica internacional. No caso do Ceará, 62% dos questionados disseram que a atuação internacional do estado é baixa, o que é justificado quando constatamos que, a partir de 2011, foram 5 acordos de cooperação financeira estabelecidos e apenas 1 de cooperação técnica. Cerca de 50% dos atos de cooperação ocorreram antes de 2007. No Pará, 40% dos atos formais de cooperação foram celebrados entre 1999 e 2002.

Os estados que desenvolveram ações de cooperação internacional no período mais recente, a partir de 2007, foram: São Paulo, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Amazonas, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins. Os demais estados submeteram projetos de cooperação entre 1999 e 2006.

Assim, não podemos estabelecer uma relação entre o nível de desenvolvimento do estado e a sua alta ou baixa atividade de cooperação encontrada no período, da forma como ocorreu com as estruturas paradiplomáticas. No caso das ações de cooperação, os estados menos desenvolvidos tiveram uma maior atuação, embora as ações tenham ocorrido em período mais remoto, isto é, ocorrido com mais frequência antes de 2007, enquanto as ações

dos estados mais desenvolvidos ocorreram após 2007. Portanto, estados com baixo nível de desenvolvimento, como Bahia, Pernambuco, Ceará e Pará propuseram mais ações de cooperação do que estados mais desenvolvidos, como Rio de Janeiro, Paraná, Mato Grosso do Sul, Goiás. É certo que já tínhamos demonstrado que esses estados (Bahia, Pernambuco) se diferenciavam dos seus Grupos e das suas Regiões no que concerne a paradiplomacia, no entanto, eles apareceram à frente de estados importantes, como o Rio de Janeiro.

Esses dados revelam um outro fator explicativo apontado pela literatura: o problema da assimetria existente entre os governos subnacionais, que também pode intensificar a atividade paradiplomática. O que se coloca é que, devido ao fato de serem menos desenvolvidos, esses estados possuem maiores razões para se envolverem em projetos internacionais no intuito de alavancar o desenvolvimento local. Por outro lado, os estados mais desenvolvidos possuem as condições materiais para organizar uma estrutura paradiplomática, por exemplo, e também uma maior vocação internacional, devido às suas melhores condições econômicas internas, muito embora nesse tipo de atividade paradiplomática que analisamos, especialmente na cooperação técnica, outras vocações se destacam, como é o caso da temática ambiental.

4.2.2 Por localização geográfica

Em relação à localização geográfica, objetivamos verificar se ocorrem diferenciações nas ações de cooperação financeira e de cooperação técnica internacional de acordo com a região a qual o estado pertence, destacando o fato de estarem localizados na faixa de fronteira ou não. O enfoque principal serão as áreas priorizadas pelos estados nos projetos de cooperação.

Foi mostrado anteriormente que a região Sudeste foi a única em que a maioria dos respondentes considerou a atuação internacional dos estados alta. Nas regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste, a maior parte dos questionados assinalou que existe uma baixa atuação externa dos estados e na região Sul do país, 62% dos funcionários responderam que a atuação é mediana. Somente a região Nordeste considerou que a área internacional possui baixa relevância, com exceção dos Estados do Ceará, Pernambuco e Bahia. Os estados com piores resultados na região foram Maranhão, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte e Tocantins. Na região Norte, as exceções são os Estados do Amazonas e Amapá, que mostraram uma

atividade de nível moderado. Em relação à forma de atuar internacionalmente, as regiões Sul e Sudeste exercem suas atividades de maneira ativa e com base em uma estratégia definida, enquanto as demais regiões tendem a desenvolver suas ações sem planejamento.

Sobre as estruturas paradiplomáticas encontradas, vimos que, com exceção do Espírito Santo, em todos os estados da região Sudeste preponderou a presença de órgãos específicos de relações internacionais, sendo que os Estado de São Paulo e do Rio de Janeiro sempre tiveram este tipo de estrutura em suas burocracias em todo o período analisado. Entendemos com isso que a estrutura paradiplomática acompanhou o alto nível de atuação internacional da região. O mesmo foi verificado na região Sul do país, que também apresentou melhores condições no seu ambiente paradiplomático e em todos os estados da região preponderou órgãos específicos para tratar dos assuntos internacionais, sendo que o Rio Grande do Sul sempre teve este tipo de estrutura em sua burocracia.

No Centro-Oeste, apenas o Estado do Mato Grosso nunca teve um órgão específico em suas administrações e nas regiões Norte e Nordeste predominaram as estruturas paradiplomáticas não-exclusivas, embora existam estados mais ativos internacionalmente e com melhores índices do que a média de suas regiões, como é o caso do Amazonas, Bahia e Pernambuco. Como conclusão, verificamos que as regiões Sul e Sudeste apresentaram melhores estruturas ao longo do tempo e que a localização geográfica definiu as atribuições dos órgãos voltados para a área internacional. Nas regiões localizadas na faixa de fronteira, a temática da cooperação fronteiriça foi preponderante dentro dos órgãos, com destaque para o tema ambiental nos estados da região Norte, particularmente no Pará.

Ao analisar as ações de cooperação financeira e técnica por região, percebemos que a região Sudeste concentrou os estados mais ativos em termos de proposição de projetos, sendo que o Espírito Santo mais uma vez destoou dos demais estados. A maioria dos estados da região tiveram uma média de 2 projetos por ano celebrados no período[108], sendo que a média de São Paulo foi de 4,68 projetos por ano. Já o Espírito Santo teve uma média de 0,75 projetos submetidos por ano. Na região também foram submetidos mais projetos de cooperação financeira do que de cooperação técnica. Os setores de atividade priorizados no Espírito Santo foram meio ambiente e infraestrutura. A área de infraestrutura também foi destaque nos demais estados da região, sendo que Minas Gerais voltou-se ainda para o desenvolvimento econômico, o Rio de Janeiro para a modernização da gestão pública e São

[108] Período de 1999 a 2014, ou seja, nos últimos 16 anos.

Paulo para a área de meio ambiente. De fato, a área ambiental foi a segunda com maior destaque nos projetos do estado paulista, principalmente no âmbito da cooperação financeira. Os recursos externos captados visaram a recuperação ambiental e despoluição da Bacia do Rio Tietê. Em termos de infraestrutura, o financiamento externo buscado foi destinado à recuperação de estradas vicinais do estado e incremento do transporte urbano, como construção e expansão de linhas de metrô.

A segunda região com maior destaque foi a região Sul do país, em que a média de acordos anuais ficou acima de 1, com destaque para o Rio Grande do Sul em que foram encontrados quase 10 projetos a mais do que os demais estados da região. Em Santa Catarina houve uma preponderância da cooperação financeira, no Paraná da cooperação técnica e o Rio Grande do Sul utilizou as duas formas de cooperação de maneira equilibrada. Em todos os estados a questão da modernização da gestão pública e do equilíbrio fiscal foram destaque. No Rio Grande do Sul e em Santa Catarina o setor de infraestrutura também preponderou e no Paraná a segunda área de destaque foi a do desenvolvimento econômico. Destacamos ainda o projeto de cooperação técnica multilateral e de caráter fronteiriço desenvolvido no Paraná[109]. O principal intuito do projeto é promover o manejo sustentável da pesca fluvial na região limítrofe entre os Rios Paraguai e Paraná.

As demais regiões tiveram um desempenho pior, com exceção de alguns estados. No Nordeste, a média de acordos esteve abaixo de 1, exceto nos casos da Bahia, Pernambuco e Ceará, os quais celebraram em média 2,5 acordos por ano. Na Bahia, os projetos foram diversificados e muito voltados para o desenvolvimento econômico e social do estado. Foram propostos acordos de cooperação para diminuição da pobreza e combate à exploração sexual e ao trabalho infantil; projetos para o fortalecimento da rede de saúde e capacitação de funcionários na área; ações que priorizavam o desenvolvimento rural e os pequenos produtores, bem como o incremento das economias locais. O estado também buscou investir no turismo, particularmente por meio dos recursos do PRODETUR[110], cujos investimentos financeiros provém do BID e da CAF mas são operacionalizados pelo Ministério do Turismo, o qual orienta tecnicamente as propostas apresentadas pelos estados.

O Ceará apresentou o mesmo perfil do Estado da Bahia, e teve como objetivos principais a promoção da inclusão social, do turismo e do desenvolvimento local sustentável.

[109] Programa de cooperação com a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO).
[110] Programa Regional de Desenvolvimento do Turismo.

Já o Estado do Pernambuco esteve mais voltado para o desenvolvimento econômico, com projetos de apoio à microempresa e desenvolvimento, produção e difusão de inovações para a competitividade dos arranjos produtivos locais. Outra área de destaque no estado foi a da gestão pública. De forma geral, nos estados do Nordeste prevaleceram as temáticas da inclusão social, turismo, desenvolvimento econômico e social. No Tocantins a temática ambiental teve maior destaque.

No Centro-Oeste, apenas o Distrito Federal teve a média de acordos acima de 1. Os principais setores priorizados pelo distrito foram gestão pública, meio ambiente e infraestrutura. No Mato Grosso a preocupação principal foi com o refinanciamento da dívida e no Mato Grosso do Sul o desenvolvimento ambiental e a valorização bem como preservação do Pantanal. O Estado de Goiás foi o único da região em que preponderou o interesse no desenvolvimento econômico, especialmente nas cadeias produtivas rurais e no agronegócio.

Por fim, na região Norte do país, somente os Estados do Acre e Amazonas tiveram uma média anual acima de 1 e o Pará destacou-se com cerca de 2,3 acordos celebrados por ano. Os Estados do Amapá, Roraima e Rondônia foram os que apresentaram as piores médias anuais do país. Em termos de áreas priorizadas, a temática ambiental preponderou em todos os estados, exceto em Rondônia e Roraima. No Pará, a gestão pública também teve destaque e no Amazonas o segundo setor mais priorizado foi o de infraestrutura. No Acre, distinguimos o projeto para fortalecimento da integração fronteiriça com o Peru. Entre os objetivos do projeto está a busca comum pela proteção e manejo sustentável dos recursos naturais e pela promoção do desenvolvimento econômico na faixa de fronteira.

4.2.3 Por partido político

No Capítulo 3, buscamos verificar se havia coerência entre o partido político no poder e o tipo de estrutura paradiplomática existente no estado. O intuito era saber se tipos mais ou menos institucionalizados ocorriam em razão da presença de determinado partido político no governo, isto é, se era possível identificar um padrão institucional por partido político. No caso das estruturas, não conseguimos identificar a existência de uma coerência já que os tipos institucionais desenvolvidos por partido político foram muito diversos. Verificou-se que o governador foi importante para definir a continuidade ou descontinuidade das estruturas e não a sua filiação partidária.

Na presente seção, faremos a mesma análise com as ações formais de cooperação internacional desenvolvidas pelos estados, objetivando verificar novamente a existência de um padrão por partido político, principalmente no que concerne ao uso dessas modalidades internacionais. Ou seja, se determinado partido político é mais ativo e propõe mais projetos de cooperação financeira e técnica do que outros[111]. Analisamos, então, todas as administrações estaduais no período entre 1999 e 2014, procurando agrupar os projetos de cooperação iniciados por cada partido político no governo[112]. Os resultados foram sistematizados na Tabela 28 abaixo.

Tabela 28 – Ações paradiplomáticas por partido político no governo

Partido	N° Administrações	Cooperação Financeira	Cooperação Técnica	**Total projetos**	**Média por administração**
PSDB	28	119	92	211	7,5
PMDB	25	74	47	121	4,8
PT	17	49	42	91	5,4
PSB	15	44	22	66	4,4
PFL/DEM	12	28	41	69	5,8
PPS	4	4	9	13	3,3
PDT	3	5	13	18	6,0
PPB	2	3	4	7	3,5
PSD	2	9	2	11	5,5
PP	1	2	1	3	3,0
PTB	1	0	0	0	0,0

Fonte: Elaboração própria a partir da análise dos projetos de cooperação financeire e de cooperação técnica firmados pelos governos estaduais brasileiros no período entre 1999-2014.

Novamente identificamos que as legendas partidárias com maior número de ações de cooperação foram o PSDB, PMDB, PT, PSB e o PFL/DEM. O PSDB foi responsável por 34,5% das ações formais de cooperação, o PMDB por 19,8% e o PT por 14,9% das mesmas. Nesse sentido, o PSDB propôs muito mais projetos de cooperação financeira e técnica do que

[111] Ressaltamos mais uma vez que a análise recai somente sobre os acordos formais de cooperação disponibilizados pelos órgãos federais. Há outras formas de atuar internacionalmente que não foram foco do presente trabalho.
[112] Analisamos os projetos iniciados pelo governo, independente da sua conclusão ou finalização da tramitação.

os demais partidos. Quando analisamos a média de projetos por administrações, o PSDB continua em primeiro lugar com uma média de 7,5 acordos por administração. Em seguida vem o PFL/DEM e o PT, com uma média de 5,8 e 5,4, respectivamente. O PMDB aparece na quarta colocação com 4,8 projetos iniciados por administração. No entanto, mais uma vez é preciso qualificar melhor esses dados para saber se o partido determina de fato a maior promoção de projetos formais de cooperação.

Começando pelo partido com maior número de ações de cooperação, ressaltamos primeiramente que o PSDB governa o estado mais ativo internacionalmente (São Paulo) desde 1995. Subtraindo os acordos do Estado de São Paulo, o PSDB passa a ser responsável por 22% das ações de cooperação levantadas no período. O partido também têm governado o quinto estado mais ativo, Minas Gerais, desde 2003. Se não computarmos as ações de Minas Gerais, o percentual do partido cai para 16,5%, ou seja, fica abaixo do PMDB. Portanto, o volume de ações do partido se restringe muito a dois estados ou 7 administrações. É importante destacar também que, nas administrações do partido em São Paulo, o mesmo não se comportou da mesma maneira. Houve momentos mais ativos, como o caso da gestão do Governador José Serra, o qual foi responsável por 36% das ações do estado.

Cabe verificar ainda como o partido se comporta no restante (75%) das suas administrações. Os Estados em que o PSDB teve atuação mais ativa e propôs um maior volume de ações comparativamente aos demais foram: Rio Grande do Sul (Yeda Crusius), Pará (Almir Gabriel), Paraíba (Cássio Cunha Lima), Paraná (Beto Richa), Goiás (Marconi Perillo). No Ceará, o Governador Lúcio Alcântara também se destacou nas ações de cooperação de forma geral, embora tenha sido o Governador Cid Gomes (PSB) que intensificou a cooperação financeira. Já em relação às administrações com baixa atividade em termos de ações de cooperação, foi encontrado o Governador José Inácio, no Espírito Santo, que prosseguiu seu mandato com 2 projetos de cooperação técnica, e o Governador Simão Jatene (PA), que no último mandato desenvolveu apenas um projeto de cooperação financeira e um projeto de cooperação técnica. Quando o Governador Paulo Hartung (PSB e PMDB) assumiu a gestão do estado, ele alavancou diversos projetos, especialmente de cooperação financeira.

De forma geral, as administrações do PSDB mostraram uma atuação diferenciada internacionalmente. Isso ocorreu mesmo em estados com baixa capacidade apresentada até aqui, como é o caso da Paraíba. Neste estado o Governador Cássio Cunha Lima buscou captar

recursos externos e estabelecer diversos projetos de cooperação técnica voltados para a inclusão social e o desenvolvimento econômico.

Em relação ao PMDB, a atuação internacional do partido foi mais diversificada. Verificamos o alto desempenho de governadores como Marcello Miranda (TO), Luiz Henrique Silveira (SC), Sérgio Cabral (RJ), Jarbas Vasconcelos (PE), Paulo Hartung (ES), Joaquim Roriz (DF), Eduardo Braga (AM). Em Pernambuco, 56,5% dos projetos de cooperação (financeira e técnica) encontrados no estado foram submetidos durante a gestão do Governador Jarbas Vasconcelos. No Rio de Janeiro, nas duas administrações de Sérgio Cabral foram iniciados 73,5% dos projetos de cooperação do estado. Todavia, também encontramos administrações com baixa atuação internacional quando comparadas com a dos demais partidos. São os casos dos Governadores Mão Santa (PI), Roberto Requião (PR) e Itamar Franco (MG). No Maranhão, Roseana Sarney submeteu apenas 1 projeto de cooperação financeira no último mandato. Não houve nenhuma atuação internacional do Governador Confúcio Moura (RO) em termos de projetos formais de cooperação e nenhum projeto foi desenvolvido no segundo mandato dos Governadores José Maranhão (PB) e André Puccinelli (MS).

Sobre o Partido dos Trabalhadores, destacam-se os governadores Marcelo Deda (SE), Wellington Dias (PI), Ana Júlia (PA), Olívio Dutra e Tarso Genro, ambos no Rio Grande do Sul. No Mato Grosso do Sul, dos 13 projetos que identificamos no estado, 10 foram submetidos durante as gestões do Governador Zeca do PT. Na Bahia, a maioria dos projetos foi submetida nas administrações do PFL, mas o Governador Jaques Wagner (PT) teve um desempenho razoável: foram 9 projetos de cooperação financeira e 7 de cooperação técnica. Já o Acre foi governado pelo PT durante todo o período analisado e apresentou um certo equilíbrio na quantidade de projetos submetidos, com destaque um pouco maior para o Governador Jorge Viana. A baixa atuação do partido foi detectada apenas na gestão do Governador Agnelo Queiroz no Distrito Federal.

Os demais partidos se comportaram de maneira mais instável, ora fazendo muito uso dessa modalidade de atuação internacional, ora sendo pouco ativos. No caso de Pernambuco, por exemplo, o Governador Eduardo Campos (PSB) utilizou recorrentemente a cooperação financeira e a cooperação técnica no primeiro mandato[113], mas no segundo mandato não participou de nenhum projeto de cooperação técnica. Cumpre lembrar que, no final do

[113] Foram iniciados 9 projetos de cooperação financeira e 7 projetos de cooperação técnica.

segundo mandato, o Governador também extinguiu a Secretaria Executiva de Articulação Internacional. Ainda sobre o PSB, o Governador Cid Gomes foi muito ativo no Ceará, mas o Governador Renato Casagrande não fez grande uso dessas ações no Espírito Santo. No Amapá, os dois mandatos do PSB, primeiro com o Governador João Capiberibe e depois com Camilo Capiberibe, foram relativamente fracos no que se refere às ações formais de cooperação. O Governador Camilo Capiberibe não propôs nenhum projeto de cooperação internacional, seja financeiro ou técnico, e ainda não deu continuidade aos demais projetos em andamento do governador anterior[114].

A questão da continuidade e descontinuidade das ações será abordada logo em seguida. Sobre o impacto do fator político-partidário, no entanto, o que podemos concluir é que em relação às ações de cooperação alguns partidos políticos foram mais coerentes do que outros e demonstraram maior atuação no que concerne o uso dos atos formais de cooperação. O PSDB buscou alavancar a cooperação internacional dos estados, mesmo no caso daqueles com baixa capacidade, como Paraíba e Pará. O PT também foi mais estável, com poucas administrações sem atividade de cooperação.

Esses resultados esclarecem melhor os argumentos da literatura acerca da interferência ou não do fator partidário na paradiplomacia e também qualifica melhor as respostas encontradas no questionário. No Capítulo 2, vimos que 57% dos funcionários disseram que a filiação partidária do governador raramente ou nunca influencia as decisões dele sobre as relações internacionais, mas a maioria dos respondentes (61%) respondeu que governadores de partidos diferentes fazem relações internacionais diferentes. Também perguntamos se as relações internacionais do estado são influenciadas por questões político-partidárias e 48% dos respondentes apontaram que sempre ou frequentemente. Essas respostas parecem contraditórias, todavia, o que percebemos é que apesar da decisão do governador ser influenciada por outros fatores que não somente o fator partidário-ideológico, em grande medida governadores de partidos políticos distintos se comportam de maneira distinta no que concerne a paradiplomacia. A questão é saber exatamente de que forma eles se distinguem e foi isso o que buscamos ao longo de toda a pesquisa.

[114] No caso do Amapá, vale ressaltar que os funcionários públicos entrevistados indicaram que o estado possui um nível de atuação internacional moderada. Francisco Gomes Filho (2011) também demonstrou em seu estudo a alta atividade internacional do estado por meio de missões, encontros, eventos e intermediação de negociações com países da fronteira. Sendo assim, o estado parece se empenhar em várias outras formas de atuação internacional.

No caso da estrutura paradiplomática, vimos que não é possível determinar a interferência do fator partidário e distinguir o tipo institucional paradiplomático de acordo com o partido político no governo. As mudanças que ocorrem na estrutura paradiplomática são mais impactadas pelo personalismo e pela alternância de governos. Mas no caso das ações paradiplomáticas, conseguimos identificar um certo padrão em determinados partidos políticos. Foi possível perceber que governadores de determinados partidos se comportaram de maneira mais ativa no âmbito da cooperação financeira e técnica internacional do que outros. De fato, em algumas respostas abertas do questionário apareceu que questões partidárias interferem principalmente na escolha dos temas, países, regiões para estabelecer parcerias internacionais. Ou seja, poderia existir certa preferência nas ações desenvolvidas de acordo com o partido político no governo.

Não se trata de afirmar em definitivo que as ações paradiplomáticas se diferenciam de acordo com o partido político. Para isso teríamos que analisar todos os tipos de ações desenvolvidas pelos estados e encontrar um maior número de partidos com regularidade e coerência na área internacional. Mas os resultados consistem em um passo importante para constatar tendências na paradiplomacia e também distinguir melhor o que a literatura aponta como a interferência do fator partidário. Cabe verificar agora como essas ações são impactadas pela alternância de governos.

4.3 A alternância de governos e as ações paradiplomáticas

Mais uma vez ressaltamos que o governador tem sido o ator principal da paradiplomacia. Por isso buscamos verificar o impacto do mesmo na constituição das estruturas paradiplomáticas e, no presente capítulo, também nas ações formais de cooperação. O objetivo principal dessa seção é compreender de que forma a alternância de governantes impacta nos rumos da atividade paradiplomática. Da mesma forma que fizemos no Capítulo 3, consideramos cada governador como um caso de análise, mesmo que tenha sido reeleito. Em relação àqueles que governaram duas vezes mas em períodos não consecutivos, consideramos novamente cada período como um caso distinto. Foram analisados todos os projetos propostos pelos estados, independente da sua conclusão e finalização. Na cooperação financeira, buscamos averiguar o processo como um todo, desde a submissão do projeto à COFIEX até a sua conclusão por meio da autorização do Ministro da Fazenda. Por ser um processo longo,

analisamos se o mesmo teve continuidade ao longo das gestões ou se foi interrompido. Procedemos da mesma forma com os projetos de cooperação técnica, no entanto, ao invés de acompanhar a tramitação do projeto verificamos a duração do mesmo, isto é, quando teve início e quando foi encerrado.

Em relação à cooperação financeira, identificamos 83 projetos, do total de 339, que foram iniciados e concluídos em outros mandatos, o que corresponde a 24% do total de projetos de âmbito financeiro. A maioria dos projetos (164, que corresponde a 48,4%) tramitou dentro da mesma gestão. Esse resultado demonstra que os governadores tem se esforçado para terem projetos de financiamento aprovados e obras iniciadas durante sua gestão. Isso é importante para a boa avaliação do governo perante o eleitorado, caso contrário o crédito pelo projeto pode ficar para o governador seguinte. Sobre os demais projetos, 39 (11%) foram interrompidos e 53 (15,6%) submetidos na última gestão (2011-2014) e encontram-se parados aguardando tramitação.

Dos 83 projetos que foram iniciados e concluídos em outro mandato, 39,7% foram completados no mandato de outro governador e de partido diferente; 36% foram finalizados em outro mandato do mesmo governador e o restante dos processos (24,3%) foram concluídos no mandato de governador diferente mas do mesmo partido. Ou seja, a maioria dos projetos que não puderam ser finalizados na mesma gestão tiveram continuidade na administração seguinte, independente do partido político no governo. Em relação à descontinuidade, ela ocorreu em apenas 39 projetos do total de 339 (11% dos casos analisados) e o partido político do governador teve maior relevância: 58% dos eventos de descontinuidade ocorreram com governadores de partidos distintos do anterior. É preciso destacar, no entanto, que essa situação de interrupção também envolve os procedimentos do processo de cooperação financeira, o qual já ressaltamos que possui uma tramitação longa e com vários requisitos. Portanto, não implica necessariamente na falta de interesse do governador de prosseguir o projeto, pelo contrário, o que percebemos é que muitos se empenham para concluí-los.

Para exemplificar, citamos o discurso do Senador Gilvam Borges (PMDB-AC), de 2006, em que relata o problema enfrentado pelo então governador do Amapá, Waldes Góes (PDT), na celebração de contrato de empréstimo externo com o BID. O Senador informa no seu discurso que o projeto foi aprovado pela COFIEX em 2001, portanto, submetido pelo governador anterior, João Capiberibe (PSB). Ocorre que não houve tempo hábil para ser concluído na gestão de Capiberibe e o Governador Waldes Góes retomou o projeto em 2006.

A Recomendação da COFIEX de 2001 havia expirado e precisava ser revalidada mas, depois de 7 meses de submissão do pedido de revalidação, a Comissão de Financiamento Externo ainda não tinha analisado[115].

Outro acontecimento semelhante ocorreu no Estado do Tocantins, na gestão do Governador Carlos Henrique Gaguim (2009-2010). O Governo do Estado possuía dois projetos em análise na COFIEX, um com o Banco Mundial e o outro com o Banco Interamericano de Desenvolvimento, que foram iniciados pelo governador anterior que havia sido cassado na época (Marcelo Miranda)[116]. O Governador Gaguim buscava dar continuidade aos projetos e finalizá-los antes do período eleitoral, mas o processo não prosseguia dentro da Comissão do Ministério do Planejamento[117].

No que se refere à cooperação técnica internacional, analisamos o período de realização dos projetos e não sua tramitação dentro da Agência Brasileira de Cooperação[118]. Assim, buscamos verificar se o projeto teve início no mandato de determinado governador e foi concluído em outra gestão. Por volta de 64% dos projetos iniciaram e concluíram em outro mandato, sendo que 50,3% desses foram finalizados no mandato de outros governadores com partido político distinto do anterior. Cerca de 25% foram realizados no mandato do mesmo governador e 24,7% dos processos foram concluídos no mandato de outro governador do mesmo partido político do antecedente. Ou seja, mais uma vez predominou a continuidade e o partido político do governador não impactou no prosseguimento das ações.

Esses resultados também apareceram no questionário aplicado aos funcionários públicos estaduais. Vimos que as interrupções nos acordos internacionais ocasionalmente (31%) ou raramente/nunca (24%) ocorrem quando os governadores são alterados. As modificações parecem ocorrer mais na estrutura de funcionamento da área internacional, nos funcionários e na política internacional do governo, ou seja, na escolha da estratégia a ser seguida. Apenas 20% dos respondentes disseram que os acordos já firmados são afetados. O impacto maior tende a ser nos acordos ainda em tramitação ou negociação: 45% disseram que esses acordos são afetados quando muda o governador, o que pode estar relacionado com a

[115] Pronunciamento do Senado Federal de 29 de novembro de 2006. Disponível em <http://www.senado.gov.br/atividade/pronunciamento/detTexto.asp?t=365512>. Acesso em 27 jan 2015.
[116] O Governador Marcelo Miranda (PMDB) foi cassado em junho de 2009 e Carlos Henrique Gaguim (PMDB) assumiu em setembro de 2009. Após a cassação, o TSE determinou que ocorressem eleições indiretas para a escolha do novo governador. A lei prevê eleição indireta quando faltam menos de dois anos para o término do mandato.
[117] Notícia disponível em <http://www.clebertoledo.com.br/n19258>. Acesso em 27 jan 2015.
[118] A Agência Brasileira de Cooperação (ABC-MRE) não informa sobre os projetos que não foram celebrados.

nova estratégia ou interesse distinto do governador que assume. Os acordos já firmados também implicam em compromissos internacionais assumidos junto a países e organismos estrangeiros, o que pode ser levado em consideração pelo novo governador, particularmente no que concerne os projetos de cooperação técnica, os quais não geram endividamento e podem estar mais suscetíveis ao impacto da mudança de governador. Dessa forma, percebemos que as estruturas paradiplomáticas foram mais impactadas pela alternância de governos do que as ações formais de cooperação internacional, principalmente aquelas cujos projetos já encontram-se em andamento ou os contratos já foram assinados.

4.4 Considerações parciais

As ações de cooperação técnica e financeira internacional são diferentes em conteúdo e forma. A captação de recursos financeiros externos implica ônus para o estado e, portanto, passa por um processo mais longo de tramitação, necessitando da aprovação de diversas instâncias, inclusive do Senado Federal. Já a cooperação técnica é desenvolvida em bases não-comerciais e não implica em dívida para o estado, por esse motivo possui um processo mais rápido de tramitação e não é vista como um ato que requer a aprovação do Governo Federal. Apesar dos processos burocráticos exigidos, foi encontrado um alto número de ações paradiplomáticas, sendo que houve mais projetos de cooperação financeira do que de cooperação técnica, o que demonstra mais uma vez que as motivações prioritárias dos entes ao buscarem atuar internacionalmente são de âmbito econômico-financeiro.

Em relação aos projetos de cooperação financeira, as principais instituições internacionais procuradas pelos entes para firmar convênio foram o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial (BIRD). Já as áreas priorizadas nos projetos foram de infraestrutura, meio ambiente e gestão pública. Por outro lado, na cooperação técnica internacional, os países com que os estados estabeleceram um maior número de parcerias foram Japão, Alemanha e França e as áreas priorizadas nas ações foram meio ambiente, desenvolvimento econômico e inclusão social.

No que concerne o impacto dos fatores domésticos (nível de desenvolvimento, localização geográfica e partido político) verificamos, em primeiro lugar, que alguns estados menos desenvolvidos tiveram destaque e se envolveram em mais ações formais de cooperação do que outros estados com nível de desenvolvimento maior. Essa alta atuação internacional de

estados como Bahia, Pernambuco e Ceará ocorreu, em grande medida, antes de 2007. Assim, não seria possível afirmar que estados com maior IDHM firmam mais atos de cooperação técnica e de cooperação financeira. No entanto, esse resultado requer alguns esclarecimentos e reflexões:

> a) Inicialmente, cabe destacar que para prosseguir com projetos de cooperação financeira é preciso ter capacidade de endividamento e isso independe do nível de desenvolvimento de cada estado. Citamos o caso do Estado do Rio de Janeiro que, até o final de 2006, possuía grande limitação no seu espaço fiscal;
>
> b) Além disso, vimos até o momento que o envolvimento na paradiplomacia pode ser explicado pelo alto nível de desenvolvimento do estado: regiões mais desenvolvidas possuem melhores condições (materiais e humanas) para se engajarem internacionalmente e também são mais assediadas por entidades estrangeiras. No entanto, a paradiplomacia remete igualmente ao problema da assimetria entre estados de tal maneira que estados menos desenvolvidos buscam atuar internacionalmente exatamente para alavancar o desenvolvimento de suas regiões. Ou seja, as realidades são distintas mas os interesses são bem semelhantes;
>
> c) Por fim, esse resultado também não descarta a tendência de estados mais desenvolvidos serem mais ativos internacionalmente já que existem outras formas de atuação paradiplomática que não somente por meio do estabelecimento de acordos formais de cooperação.

Sobre a variável localização geográfica, ao analisar as ações de cooperação por região, buscou-se verificar mais uma vez se ocorrem diferenciações particularmente nas motivações e áreas priorizadas pelos entes. Na região Sudeste destacaram-se as temáticas de infraestrutura, meio ambiente e gestão pública. Em todos os estados da região Sul predominou a questão da modernização da gestão pública e do equilíbrio fiscal. Era esperado mais projetos de caráter fronteiriço nessa região, em função de ser a região mais envolvida com o Mercosul, no entanto, foi encontrado apenas um projeto para o manejo sustentável da pesca fluvial na região limítrofe entre os Rios Paraguai e Paraná. A questão fronteiriça também apareceu no Estado do Acre enquanto a questão ambiental teve destaque nos Estados do Tocantins, Mato Grosso do Sul e na maioria dos estados da região Norte do país.

Como fizemos no Capítulo 3, buscamos qualificar ainda a interferência da variável política na atividade paradiplomática. Nesse processo de análise, concluímos que, inversamente ao verificado para as estruturas burocráticas, nas ações formais de cooperação foi possível encontrar um padrão por partido político e ainda constatar que as mesmas sofrem menos impacto da alternância de governos. De forma geral, os governos do PSDB tiveram uma atuação internacional diferenciada e foram mais ativos internacionalmente. Isso ocorreu mesmo em estados com baixo nível de desenvolvimento, como é o caso da Paraíba. O PT também apresentou certa coerência e teve poucas administrações que não se engajaram internacionalmente. Os demais partidos tiveram uma atuação mais oscilante, ora sendo bem ativos, ora negligenciando essas atividades. Ou seja, foi possível perceber que governadores de determinados partidos se comportaram de maneira parecida e tiveram desempenho mais alto no âmbito da cooperação internacional quando comparado a outros.

Em relação à alternância de governos, verificamos que a descontinuidade impactou apenas 11% do total de projetos de cooperação financeira e que na cooperação técnica cerca de 64% dos projetos não foram interrompidos com a mudança de governo. Esses resultados demonstram, entre outras questões, o cumprimento dos compromissos assumidos internacionalmente, já que interromper projetos em andamento pode gerar um custo político alto junto a instituições internacionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O *modus operandi* da paradiplomacia no Brasil tem sido diversificado e atrelado a características econômicas, geográficas, políticas de cada estado ou município. Esses determinantes de nível doméstico tem sido importantes para explicar a atuação internacional das subunidades brasileiras e aparecem em diversas análises da literatura. Os entes federados são diferentes no seu nível de desenvolvimento, grau de industrialização, grau de escolaridade da população, condições ambientais e geográficas, grupo político no poder, entre outros. Essas diferenças, além de dificultarem a formação de uma posição comum na política externa nacional, também revelam paradiplomacias distintas. Verifica-se que os casos mais avançados de paradiplomacia encontram-se nas localidades ou regiões mais desenvolvidas, o que pode ser explicado pelo fato de possuírem melhores condições (financeiras e humanas) para atuar internacionalmente. No entanto, os territórios menos desenvolvidos também podem vir a desenvolver ações paradiplomáticas no intuito de alavancar o desenvolvimento local. O fator econômico tem sido recorrentemente apontado como o motivo principal para as subunidades estabelecerem relações internacionais.

O elemento geográfico também é considerado para diferenciar a paradiplomacia dos entes federados. É esperado que as subunidades localizadas na fronteira sejam mais ativas em suas ações externas, particularmente aquelas mais próximas do núcleo da integração regional. Isso porque a proximidade entre cidades ou regiões de países distintos favorece a interdependência entre elas, principalmente por compartilharem problemas comuns e interferirem na dinâmica local uma da outra. A condição ambiental, como possuir em seu território reservas florestais, também pode ser uma atratividade para os países e entidades estrangeiras e pode contribuir para uma maior atuação internacional.

No caso do fator político, há dois enfoques. Por um lado diz-se que as características políticas do governo subnacional, como o partido político no poder, pode explicar uma maior ou menor atividade paradiplomática. Por outro lado, foca-se a liderança e o impacto da mudança de governos na continuidade ou descontinuidade das ações. Isso porque são os governadores e prefeitos que tomam a decisão de investir na área internacional quando estão convencidos das oportunidades e benefícios que as ações externas podem trazer para o crescimento do estado ou município. O interesse do líder político na paradiplomacia pode advir de considerações pragmáticas acerca da realidade regional ou de percepções subjetivas.

Por isso que o personalismo ou mesmo a filiação partidária do governante aparece como fator de impacto nos argumentos da literatura.

A condição de ente local ou regional também consiste em fator explicativo relevante. A paradiplomacia municipal tem tido destaque nos estudos em parte devido ao maior dinamismo internacional das cidades em relação aos estados brasileiros. Os municípios possuem mais canais de atuação internacional, tanto no âmbito interno quanto externo, do que os estados. A paradiplomacia estadual também possui baixo nível de coordenação e cooperação em função da ausência de instituições de representação. Mesmo assim, os estados têm sido bastante ativos internacionalmente e uma atividade internacional muito praticada por esses entes consiste na cooperação financeira.

Na presente pesquisa, objetivamos contribuir para a melhor compreensão do *modus operandi* dos ambientes paradiplomáticos estaduais, particularmente das estruturas burocráticas e das ações de cooperação internacional firmadas, buscando identificar suas características e avaliar de que forma são impactadas pela alternância de governos e pelo fator político-partidário. Sabendo que os governadores são apontados como atores fundamentais para definir os rumos da paradiplomacia, procuramos qualificar melhor a interferência dos mesmos e também compreender se governos de partidos políticos distintos se comportam de forma distinta nas relações internacionais. Foram analisados os atos formais de cooperação e as legislações que definem a estrutura administrativa dos 26 estados brasileiros e do Distrito Federal no período entre 1999 e 2014. Também elaboramos um questionário eletrônico por meio do programa SurveyMonkey – software de questionários *online* – o qual foi encaminhado por email para os funcionários públicos de todos os estados brasileiros.

No capítulo inicial, realizamos um levantamento acerca dos estudos de paradiplomacia no Brasil, buscando apresentar as fundamentações teóricas e os conceitos empregados. Vimos que os primeiros estudos surgiram dos escritos de representantes da área internacional dos estados e municípios, do Ministério das Relações Exteriores e também de acadêmicos das instituições de ensino superior. Os conceitos empregados foram diversos, como diplomacia federativa, cooperação internacional federativa e descentralizada, política externa federativa, mas o uso do termo paradiplomacia é recorrente, especialmente na academia brasileira. Ainda no Capítulo 1 foram apresentados os enfoques dos estudos no país, os quais foram divididos nas seguintes temáticas: Estados e Municípios; Federalismo e questões jurídicas; Questões institucionais; Mercosul e fronteira; Desenvolvimento e assimetrias; Alternância de governos,

personalismo e partido político. A partir de cada temática foi possível apresentar as características da paradiplomacia brasileira encontradas nas pesquisas e também relacioná-las com o assunto da presente tese.

A partir do Capítulo 2, iniciamos a parte empírica do estudo, em que são apresentadas as características do ambiente, das estruturas e das ações paradiplomáticas estaduais, considerando as diferenças que podem ocorrer no caso de estados que possuem distintos níveis de desenvolvimento, localização geográfica e composição político-partidária no poder.

No segundo capítulo, foram expostas as características do ambiente paradiplomático, como motivações e dificuldades dos entes para atuar internacionalmente, modo de organização e funcionamento da área internacional nos estados, principais atores envolvidos no processo decisório e na condução das atividades paradiplomáticas. O capítulo foi desenvolvido com base nos dados do questionário aplicado junto aos funcionários públicos dos estados. De forma geral, verificamos que a busca por investimentos externos consiste no motivo principal para os entes fazerem relações internacionais, seguido da captação de recursos externos, promoção do comércio exterior e estabelecimento de cooperação técnica internacional. Portanto, também constatamos que o fator econômico é preponderante. Em termos de setores de atividade priorizados nas ações internacionais, vimos que o desenvolvimento econômico e a área de infraestrutura foram apontados como os mais importantes e a inclusão social e cultura os menos importantes. Todavia, quando analisamos os questionários e os atos de cooperação internacional (Capítulo 4) por nível de desenvolvimento e localização geográfica, certas diferenças aparecem. Os estados da região Sudeste destacaram mais o desenvolvimento e a infraestrutura, mas nos estados da região Norte preponderou a questão ambiental e no Nordeste a inclusão social e o turismo.

Em termos gerais, a área internacional foi apontada como muito relevante pelos funcionários dos estados brasileiros, mas não tende a ser prioritária, o que explica as condições precárias na maioria dos estados. No entanto, constatamos diferenças de acordo com o nível de desenvolvimento e localização geográfica. Os estados mais desenvolvidos consideraram a área muito mais importante do que a média nacional. Aliás, todo o ambiente paradiplomático apresentou melhores condições no Sudeste e Sul do país comparativamente ao Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com exceção de alguns estados dessas regiões, como Bahia, Pernambuco, Amazonas. De forma mais ampla, a estrutura, organização e funcionamento da paradiplomacia são mais afetados pelo nível de desenvolvimento enquanto

a condição geográfica interferiu nas motivações e temas prioritários. No Capítulo 2, buscamos analisar também as diferenças existentes no ambiente paradiplomático de acordo com a presença ou não de um órgão específico de relações internacionais na estrutura burocrática dos estados. Os resultados apontaram que os estados com modelos mais institucionalizados também são aqueles com nível mais alto de atuação internacional e com melhores condições no seu ambiente paradiplomático.

Por fim, na seção final do capítulo apresentamos as respostas dos funcionários estaduais referentes à alternância de governos, ao personalismo e à questão político-partidária. As respostas evidenciaram que a decisão pessoal do governador de atuar internacionalmente conta mais do que a sua filiação partidária. Todavia, a maioria também respondeu que governadores de partidos políticos distintos fazem relações internacionais distintas. Esses resultados parecem contraditórios a princípio, assim como são os estudos existentes que ora apontam a relevância do fator partidário, ora afirmam que não são importantes para explicar a paradiplomacia. De fato, não há um consenso acerca da interferência do fator partidário e esse embate é que inspirou a presente pesquisa. Não é possível compreender o impacto do fator político-partidário ou da alternância de governos se não qualificarmos esse impacto, isto é, procurar saber de que forma ou em que situação essa interferência ocorre. Por isso que nos capítulos seguintes buscamos analisar, de forma independente, o impacto da alternância de governos e dos partidos primeiro na estrutura paradiplomática e depois nos atos formais de cooperação estabelecidos.

No Capítulo 3, buscamos identificar os tipos de estruturas burocráticas existentes, suas funções e competências ao longo do tempo. Classificamos as estruturas em três tipos: com órgão específico, com órgão não-exclusivo e sem órgão para tratar dos assuntos internacionais. Os órgãos específicos são aqueles formados para tratar exclusivamente das relações internacionais do governo, sendo uma entidade de referência na elaboração e na condução da política internacional, coordenando as ações internacionais do estado. Os órgãos não-exclusivos possuem diversas competências além da atribuição internacional, sendo responsáveis por outros temas e áreas da administração pública. Consideramos ainda que não existe uma estrutura paradiplomática dentro da administração pública estadual quando não há nenhum órgão com atribuições internacionais. A partir dessa classificação analisamos as estruturas paradiplomáticas estaduais, considerando mais uma vez as possíveis diferenças existentes de acordo com os níveis de desenvolvimento, localização geográfica e composição

político-partidária de cada estado. Verificamos que parece haver uma relação entre o nível de desenvolvimento do estado e o tipo de estrutura paradiplomática existente, já que estados mais desenvolvidos apresentaram tipos institucionais mais específicos, o que pode ser explicado pelo fato desses entes possuírem melhores condições materiais para criar e sustentar uma estrutura paradiplomática. Além disso, estados mais desenvolvidos costumam ser mais procurados por países e entidades estrangeiras, o que estimula o investimento em uma estrutura específica para tratar desses assuntos. Constatamos ainda que a existência de um órgão específico para as relações internacionais não implica, necessariamente, em um maior dinamismo internacional, haja vista o caso do Distrito Federal que possui um alto índice de desenvolvimento humano e um órgão específico em sua estrutura mas não está entre os mais ativos internacionalmente e apresentou resultados ruins no que concerne seu ambiente paradiplomático.

As estruturas paradiplomáticas também se diferenciaram de acordo com a localização geográfica das mesmas, especialmente em relação às suas atribuições. A temática fronteiriça foi preponderante dentro dos órgãos dos estados da faixa de fronteira, com destaque para a integração regional (Mercosul) no caso da região Sul. Nas outras regiões o fator econômico foi mais relevante. O Mato Grosso também foi o único estado de fronteira com uma inclinação mais econômica.

Em relação ao partido político no governo e à alternância de governos, vimos que a estrutura paradiplomática é mais impactada pela alternância de governos, sofrendo descontinuidade ou desarticulação dos seus órgãos, do que pelo partido político no poder. Não foi possível encontrar um padrão nas estruturas paradiplomáticas existentes de acordo com determinado partido político que governa.

No último capítulo, tratamos apenas das ações paradiplomáticas de cooperação. Foram examinados os projetos com captação de recursos externos (cooperação financeira) e os projetos de cooperação técnica internacional (cooperação técnica), que consistem em atos decorrentes de contatos formais estabelecidos com países e entidades estrangeiras e que contam com ação subsidária do Governo Federal, sendo que a cooperação financeira requer a autorização do governo e possui um processo mais longo. Primeiramente mostramos os tipos de ações paradiplomáticas desenvolvidas pelos entes e esclarecemos os procedimentos e as particularidades da cooperação financeira e da cooperação técnica. Em relação à cooperação financeira, os principais parceiros internacionais buscados foram o BID e o BIRD e os setores

priorizados nos projetos foram infraestrutura, meio ambiente e gestão pública. Na cooperação técnica, a principal modalidade de cooperação estabelecida foi a bilateral e com os seguintes países: Japão, Alemanha e França. Os setores de atividade priorizados foram meio ambiente, desenvolvimento econômico, inclusão social e gestão pública.

Em seguida analisamos essas ações paradiplomáticas de acordo com o grau de desenvolvimento dos estados, sua localização geográfica e sua composição política no governo. Constatamos que o estado mais ativo como proponente de projetos de cooperação é o Estado de São Paulo, que aparece com um número muito maior de projetos do que os demais. Em segundo lugar vem o Estado da Bahia e depois os estados do Pernambuco, Ceará, Minas Gerais, Pará e Rio de Janeiro. Nesse sentido, o nível de desenvolvimento mais alto não implicou em um maior número de atos formais de cooperação, o que pode ser explicado pelo fato de existirem outras formas de atuar internacionalmente que não somente por meio de acordos formais de cooperação e também pela própria questão da assimetria no desenvolvimento dos estados. Ou seja, enquanto os estados mais desenvolvidos possuem as condições materiais para organizar uma estrutura paradiplomática, por exemplo, os estados menos desenvolvidos buscam se envolver em projetos internacionais para promover o desenvolvimento local.

No que diz respeito à localização geográfica, as ações paradiplomáticas se diferenciaram mais em termos dos setores de atividade priorizados nos acordos de cooperação. Enquanto no Sudeste priorizou-se a área econômica, de infraestrutura, meio ambiente e gestão pública, no Nordeste prevaleceram as temáticas da inclusão social, do turismo e do desenvolvimento econômico e social, sendo que no Tocantins a temática ambiental teve maior destaque. Na região Norte do país a temática ambiental foi preponderante.

Sobre o partido político e a alternância de governos, encontramos resultados opostos aos da estrutura paradiplomática. As ações formais de cooperação internacional sofrem menos com a alternância e possuem mais continuidade e também foi possível encontrar um certo padrão por partido polítido no governo. Percebemos que governadores de determinados partidos se comportaram de maneira mais ativa no âmbito da cooperação financeira e técnica internacional do que outros.

A partir desses resultados podemos apontar algumas conclusões acerca do nosso principal objetivo investigativo que é avaliar o impacto da alternância de governos e do fator político-partidário na paradiplomacia.

Em primeiro lugar, o fato da estrutura paradiplomática ter se mostrado mais vulnerável à alternância de governos evidencia que não basta ter consciência da relevância da área internacional, mas é preciso que ela seja percebida como prioritária pelos governos. Se a área internacional fosse de fato relevante para os estados, o número de casos encontrados de desarticulação da área ou de descontinuidade seria menor. Houve vários casos de desarticulação das instituições inclusive dentro da mesma gestão estadual. Por outro lado, compreendemos que o impacto da alternância de governos nas ações paradiplomáticas foi menor, especialmente nos acordos já firmados, em função dos compromissos internacionais que são assumidos junto a países e organismos estrangeiros, o que pode ser levado em consideração pelo novo governador.

Em segundo lugar, apesar de algumas legendas partidárias terem sido mais ativas internacionalmente e apresentar maior coerência, como é o caso do PSDB, não é possível afirmar definitivamente que governos de determinados partidos são mais ativos ou que o fator partidário define as relações internacionais estaduais. Primeiramente porque o volume das ações do PSDB se restringiram a dois estados com alta vocação internacional. Além disso, há outras formas de atuar internacionalmente e que teriam que ser consideradas para resolver essa questão de forma decisiva.

Depreendemos do nosso estudo que não é possível, ou mesmo prudente, confirmar de modo categórico a hipótese de que a alternância de governo e o tipo de partido político que assume o poder causa transformações na paradiplomacia. É preciso qualificar melhor a questão e distinguir exatamente de que forma e em que áreas da paradiplomacia esses fatores podem impactar e foi isso que buscamos ao longo de toda a pesquisa. Parece evidente que as estruturas paradiplomáticas têm sido mais afetadas do que as ações de cooperação internacional e consideramos esses resultados importantes para definir melhor o que a literatura aponta como a interferência do fator partidário e também para mapear certas tendências da paradiplomacia estadual.

Sugestões de Políticas Públicas

As sugestões aqui apresentadas provém tanto do acúmulo de conhecimento adquirido ao longo da produção desse trabalho e dos resultados aferidos com certo rigor científico, quanto da experiência prática na área. Parece evidente nesse estudo e nas demais produções sobre o tema que a paradiplomacia avançou consideravelmente nos últimos anos, no entanto, ainda persistem deficiências significativas que expõem sua vulnerabilidade. A área de relações internacionais tem sido percebida como relevante e importante para a promoção do desenvolvimento regional e local, mas essa consciência não reverbera em investimentos no setor. Tanto que repercute na presente tese os problemas de falta de interesse, de planejamento, de estrutura e de qualificação. Dessa forma, nossas sugestões de políticas públicas estão direcionadas para a criação de mecanismos que auxiliem os entes subnacionais a superarem suas deficiências internas. Entendemos que essa seria a forma mais eficaz de fortalecer a área internacional dos governos subnacionais e consolidar a paradiplomacia.

Diante desses apontamentos, uma questão importante a ser considerada é a falta de conhecimento consolidado. Para fazer relações internacionais é preciso ter clareza de como fazer relações internacionais, dos procedimentos, das competências dos entes federados, das formas de ação, das responsabilidades e dos resultados possíveis. Em diversos casos, principalmente em estados cuja área ainda não adquiriu uma certa estabilidade institucional, é preciso que a cada governo tudo seja novamente esclarecido e reafirmado, o que causa impactos nas estratégias definidas bem como na organização e no funcionamento da paradiplomacia.

Não é possível fortalecer a paradiplomacia sem a produção de um material permanente de referência. Esse conhecimento adquirido não pode ser prejudicado a cada nova gestão que se estabelece. A consolidação do conhecimento permitiria solucionar, em certa medida, o problema da falta de qualificação e de experiência dos funcionários que trabalham nos setores responsáveis. Contribui ainda para a conscientização das lideranças políticas porque dá robustez, clareza e maior credibilidade à área. Para tanto, os gestores públicos estaduais e municipais poderiam desempenhar papel relevante na produção de normas mais detalhadas e de caráter permanente. Ao analisar as legislações estaduais verificamos a ausência dessas pormenorizações. As Universidades também têm um papel a cumprir nesse processo. Tratam-se de órgãos produtores e difusores do conhecimento. Professores e pesquisadores têm plena

capacidade de interferir no ambiente paradiplomático e realizar atividades diversas que aproximem os gestores públicos da Universidade e auxiliem a superar as deficiências internas.

Apesar de considerarmos os atores e as instituições locais importantes para o fortalecimento da paradiplomacia e recomendarmos que tenham uma atuação mais ativa no âmbito local, nossas sugestões de políticas públicas direcionam-se principalmente para o Governo Federal, por se tratar da única instância com capacidade agregadora, que consegue atingir todos os entes da federação, e com poder de formulação e implementação de políticas sobre as relações internacionais do país. Então sugerimos:

1. Inicialmente, que o Governo Federal normatize sobre a paradiplomacia, ou seja, estabeleça uma norma ou instrução de referência para os atores paradiplomáticos, que funcione para dirimir dúvidas, definir competências, esclarecer processos e ações. A produção de uma norma geral é essencial para a consolidação desse conhecimento do qual falamos e permitiria conscientizar lideranças e promover as atividades externas de maneira mais comprometida. Proporcionaria ainda amparo jurídico e respaldo interno, algo que os profissionais do setor costumam demandar em função dos questionamentos que eventualmente ocorrem acerca da legalidade das ações paradiplomáticas. Naturalmente que certos problemas não estão relacionados somente com a regulamentação da paradiplomacia e requerem outras medidas, no entanto, não se consubstancia uma área sem fundamentações.
2. A criação de uma instância permanente de articulação e mobilização que fosse de caráter representativo e que contasse com a participação do Governo Federal e dos demais entes federativos. A formação de uma instância de representação ampla é fundamental para fortalecer a paradiplomacia na medida que a institucionaliza e cria vínculos entre os participantes. O intuito é que funcione como um canal de diálogo e suporte aos entes, que permita a troca de experiências, acesso a informações e recursos, além da definição de estratégias e demandas conjuntas. Tal instituição permitiria empoderar a paradiplomacia, dando-lhe capacidade de ação e consistência para angariar espaços junto aos governos federal e local.
3. Retomar o processo de democratização da política externa brasileira por meio do fortalecimento dos espaços já criados para lidar com a paradiplomacia dentro do Governo Federal. Além da organização de eventos que permitam refletir a política externa junto a diversos setores da sociedade, faz-se necessário que órgãos como

os Escritórios Regionais do Ministério das Relações Exteriores e a Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República tenham mais autonomia e importância dentro do governo. São órgãos que necessitam de recursos financeiros e humanos para desenvolver e implementar ações que possam de fato apoiar e orientar os entes federativos em suas atividades internacionais, principalmente aqueles entes que possuem condições mais precárias.

4. Criar dentro da Agência Brasileira de Cooperação setores destinados à paradiplomacia. As ações de cooperação internacional de caráter descentralizado têm sido mais frequentes nos últimos anos e a ABC/MRE precisa estar preparada para lidar com essa realidade. O Ministério das Relações Exteriores, especialmente a ABC, é a instituição capaz de dar suporte aos estados e municípios, promover programas de cooperação e, principalmente, consolidar o conhecimento sobre o assunto, o que pode contribuir para modificar a vontade política e percepção das lideranças regionais e locais, principais atores paradiplomáticos.

BIBLIOGRAFIA

ALDECOA, Francisco. (1999), "Towards plurinational diplomacy in the deeper and wider European Union (1985-2005)". In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael. (1999), *Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments*. Londres: Frank Cass Publishers.

ALMEIDA, M. H. T. (2001), "Federalismo, democracia e governo no Brasil: idéias, hipóteses, evidências". *BIB*, Rio de Janeiro, n. 51.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. (2004), *Relações internacionais e política externa do Brasil: história e sociologia da diplomacia brasileira.* Porto Alegre: Editora UFRGS.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. (2000), "A política da política externa: os partidos políticos nas relações internacionais do Brasil, 1930-1990". In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): prioridades, atores e políticas.* São Paulo: Annablume; NUPRI; USP, v. 4.

ALMEIDA, Felipe Cordeiro. (2012), *Os governos locais brasileiros e o Mercosul: a influência da paradiplomacia na agenda de integração regional*. 162f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - IREL/Unb, Brasília.

ARRETCHE, M. (2008), "Continuidades e descontinuidades da federação brasileira". *6º Encontro da ABCP*, 29 de julho a 1º de agosto de 2008.

ARRETCHE, Marta. (2002), "Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma de Programas Sociais". *Dados,* Rio de Janeiro, vol. 45, n. 3.

AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert. (1985), **"**Achieving cooperation under anarchy: strategies and institutions". *World Politics*, vol 38, n. 1.

AZEVEDO, Ana Maria. (2007), "Cooperação técnica internacional e financiamento externo: estudo de caso da cidade de São Paulo (2001-2004)". In: CEDEC; PUC-SP; UNESP. *Gestão pública e inserção internacional das cidades*. São Paulo: CEDEC (2º Relatório Científico).

BARRETO, Maria Inês. (2005), *A inserção internacional das cidades enquanto estratégia de fortalecimento da capacidade de gestão dos governos locais.* X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct.

BARROS, Mariana Andrade e. (2009), *Atuação externa dos governos subnacionais: análise jurídica do caso brasileiro*. 166f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte.

BATISTA, Sinoel. (2010), *A paradiplomacia e seus atores nas políticas públicas locais na América Latina: experiências de São Paulo e Montevidéu*. Dissertação (Mestrado em Integração da América Latina) – PROLAM/USP, São Paulo.

BESSA, Ricardo Wilson de Sousa. (2012), *Responsabilidade Fiscal e Paradiplomacia Financeira: a recente experiência creditícia do estado do Ceará*. 37f. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.

BLATTER, Joachim; KREUTZER, Matthias; RENTL, Michaela; THIELE, Jan. (2010), "Preconditions for foreign activities of european regions: tracing causal configurations of economic, cultural and political strategies". *Publius*, vol 40, issue 1.

BOGÉA FILHO, Antenor Américo Mourão. (2001), *A diplomacia federativa: do papel internacional e das atividades externas da unidades federativas nos Estados Nacionais.* Tese (Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco) – Instituto Rio Branco, Brasília, DF.

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

BRANCO, Álvaro Chagas Castelo. (2007), "A paradiplomacia como forma de inserção internacional de unidades subnacionais". *Prismas: Direito, Política Pública e Mundial*, Brasília, v. 4, n. 1, jan/jul.

BRIGAGÃO, Clóvis. (2005), *Relações Internacionais Federativas no Brasil: Estados e Municípios*. Rio de Janeiro: Gramma.

BUENO, Ironildes. (2012), *Paradiplomacia econômica: trajetórias e tendências da atuação internacional dos governos estaduais do Brasil e dos Estados Unidos.* Brasília: Editora Verdana.

BUENO, Ironildes. (2010), *Paradiplomacia contemporânea: trajetórias e tendências da atuação internacional dos governos estaduais do Brasil e EUA*. 350f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - IREL/UNB, Brasília.

BUENO, Ironildes; ALMEIDA, Wilson de Jesus. (2012), "Doing business in Brazil: a need for considering brazilian state governments". *Review of Business Research*, vol 12, n. 2

BURSENS, Peter; DEFORCHE, Jana. (2010), "Going Beyond Paradiplomacy? Adding historical institutionalism to account for regional foreign policy competences". *The Hague Journal of Diplomacy*, n. 5.

CHEIBUB, José Antônio; FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. (2009), "Political Parties and Governors as Determinants of Legislative Behavior in Brazil´s Chamber of Deputies, 1988-2006". *Latin American Politics and Society*, Miami, vol. 51, n. 1, abril.

COHEN, Samy. (2004), "Decisão, poder e racionalidade na análise da política externa". In: SMOUTS, Marie-Claude (org). *As Novas Relações Internacionais: práticas e teorias.* Tradução de Georgete M. Rodrigues. Brasília: Ed. UNB.

COHN, Theodore H.; SMITH, Patrick L. (1996), "Subnational governments as international actors: contituent diplomacy in British Columbia and the Pacific Northwest". *BC Studies*, n. 110, summer.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). (2011), *Atuação Global Municipal: dimensões e institucionalização*. Brasília: CNM.

CONLAN, Timothy; DUDLEY, Robert L; CLARK, Joel F. (2004), "Taking on the world: the international activities of American State Legislatures". *Publius*, vol 34, issue 3

CORNAGO, Noé. (2010), "Foreign Development Policy of Constituent Units: trends, challenges and lessons learned Forum of Federations". *Occasional Paper Series*, n. 2. Ottawa, Ontario.

CORNAGO, Noé. (2000), "Exploring the global dimensions of paradiplomacy: functional and normative dynamics in the global spreading of subnational involvement in international affairs". *Workshop on Constituent Units in International Affairs*, Hannover, Germany, October.

COSTA, Cássia Maria Siqueira. (2012), "As movimentações recentes da dimensão subnacional da política externa brasileira". *I Seminário Nacional de Pós-Graduação em RI da ABRI*, 12 e 13 de julho.

DESPOSATO, Scott W. (2004), "The impact of federalism on National Party Cohesion in Brazil". *Legislative Studies Quarterly*, Iowa City, vol. XXIX.

DOUGHERTY, James E.; PFALTZGRAFF, Robert. (2000), *Contending Theories of International Relations.* New York: MacGraw Hill.

DUCHACEK, Ivo. D. (1990), "Perforated Sovereignties: towards a typology of new actors in internacional relations" In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis. *Federalism and International Relations: the role of subnational units.* New York: Oxford University Press, pp. 1-33.

DUCHACEK, Ivo; LATOUCHE, Daniel; STEVENSON, Garth. (1988), *Perforated Sovereignties and International Relations: trans-sovereign contacts of subnational governments.* Connecticut: Greenwood Press.

DUCHACEK, Ivo. (1986), *The territorial dimension of politics with, among and across nations.* Colorado: Westview Press.

DUCHACEK, Ivo. D. (1984), "The international dimension of subnational self-government". *Publius*, vol 14, n. 4, pp. 5-31.

DUCHACEK, Ivo D. (1970), *Comparative Federalism: the territorial dimensiono of politics*. New York: Holt, Rinehart and Winston.

ELAZAR, Daniel J. (1987). *Exploring federalism*. Alabama: University of Alabama Press.

ELAZAR, Daniel J. (1966). *American federalism: a view from the states*. New York: Thomas R. Crowell Company.

FABBRI, Luiz Carlos. (2007), "Entendendo a emergência internacional das cidades: a potência explicativa da economia política internacional". In: CEDEC; PUC-SP; UNESP. *Gestão pública e inserção internacional das cidades*. São Paulo: CEDEC (2º Relatório Científico).

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (2008), "Opinião Pública e Política Externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil". *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, ano 51, n. 2.

FARIAS, Déborah Barros Leal. (2000), *Federalismo e Relações Internacionais*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - IREL/UNB, Brasília.

FELDMAN, Elliot J.; FELDMAN, Lily G. (1984), "Impact of Federalismo on the Organization of Canadian Foreign Policy". *Publius*, vol 14, n. 4, pp. 33-59.

FIGUEIRA, Ariane Roder. (2010), "Rupturas e continuidades no padrão organizacional decisório do Ministério das Relações Exteriores". *RBPI*, 53 (2).

FIGUEIRA, Ariane Roder. (2009), *Processo Decisório em Política Externa no Brasil*. 255f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política/USP, São Paulo.

FONSECA, Marcela Garcia. (2013), *Os entes federativos brasileiros frente ao direito internacional*. 345f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – IRI/USP, São Paulo.

FRONZAGLIA, Maurício Loboda. (2005), *Unidades subnacionais e relações internacionais: um estudo de caso sobre a cidade de São Paulo: de 2001 a 2004*. 222f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - IFCH/UNICAMP, Campinas.

FRY, Earl. (1988), "Trans-Sovereign relations of the American States", in: DUCHACEK, Ivo; LATOUCHE, Daniel; STEVENSON, Garth. (1988), *Perforated Sovereignties and International Relations: trans-sovereign contacts of subnational governments*. Connecticut: Greenwood Press.

GOMES FILHO, Francisco. (2011), *A paradiplomacia subnacional no Brasil: uma análise da política de atuação internacional dos governos estaduais fronteiriços da Amazônia*. 276f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional) - IREL/UNB, Brasília.

GOMES FILHO, Francisco. (2008), "A paradiplomacia como estratégia de cooperação internacional dos governos subnacionais regionais da Amazônia Brasileira: um aporte teórico-empírico". Seminário Internacional Amazônia e Fronteiras do Conhecimento, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, 9 a 11 de dezembro de 2008.

GOMES FILHO, Francisco; VAZ, Alcides Costa. (2008), "A paradiplomacia no contexto da amazônia brasileira: estratégias de desenvolvimento regional do Estado de Roraima". *Amazônia: Ci. & Desenv*., Belém, vol. 4, n. 7, jul./dez.

GALLO, Armando. (2011), *Relações Internacionais e Atores Subnacionais: um estudo da inserção internacional da região metropolitana de Campinas*. 257f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - IFCH/UNICAMP, Campinas.

GALLO, Armando. (2006), "A inserção internacional de Campinas: aspectos conceituais". *Perspectivas*, São Paulo, 30.

GALLO, Armando; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes. (2006), "Gestão municipal, inserção internacional e cooperação técnica: aspectos conceituais". In: CEDEC; PUC-SP; UNESP; FGV. *Gestão pública e inserção internacional das cidades*. São Paulo: CEDEC (1º Relatório Científico).

GODOY, Sergio. (2011), *Cooperação internacional, desenvolvimento local e disputa de hegemonia: as experiências de Montevidéu, Rosário e Santo André*. 153f. Dissertação (Mestrado em Integração da América Latina) – PROLAM/USP, São Paulo.

HELD, David; MCGREW, Anthony G. (2001), *Prós e contras da globalização***.** Tradução Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.

HERMANN, Margaret G. (2001), "How decision units shape foreign policy: a theoretical framework". ISA.

HOCKING, Brian. (2004), "Regionalismo: uma perspectiva das relações internacionais". In: VIGEVANI, Tullo *et al. A dimensão subnacional e as relações internacionais.* São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru: EDUSC, pp. 77-107.

HOCKING, Brian. (1999), "Patrolling the 'frontier': globalization, localization and the 'actorness' of non-central governments". In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael. (1999), *Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments.* Londres: Frank Cass Publishers.

HOLZHACKER, Denilde Oliveira. (2006), *Atitudes e Percepções das Elites e da População sobre a Política Externa Brasileira nos anos 90.* 267 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, São Paulo.

KEATING, Michael. (2004), "Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estratégias". In: VIGEVANI, Tullo *et al. A dimensão subnacional e as relações internacionais.* São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru: EDUSC, pp. 49-75.

KEATING, Michael. (1999), "Regional and international affairs: motives, opportunities and strategies". In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael. (1999), *Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments.* Londres: Frank Cass Publishers.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. (1989), *Power and Interdependence.* Cambridge: Harper Collins.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. (1971), *Transnational relations and world politics.* Cambridge, MA: Harvard University Press.

KRASNER, Stephen. (1983). *International Regimes*. New York: Cornell University Press.

KUGELMAS, Eduardo; BRANCO, Marcello Simão. (2005), "Os governos subnacionais e a nova realidade do federalismo". In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo W. (orgs). *Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul.* São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; FAPESP, pp. 161-188.

KUGELMAS, E.; SALLUM JÚNIOR, B. & GRAEFF, E. (1989), "Conflito federativo e transição política". *São Paulo em Perspectiva*, v. 3, n. 3.

LECOURS, André. (2008), "Political issues of paradiplomacy: lessons from the developed world". In: DUTHOIT, Virginie; HUIJGH, Ellen (eds.). *Discussion papers in diplomacy*. Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'. Disponível em < http://www.kamudiplomasisi.org/pdf/kitaplar/paradiplomacylessonsfromthe.pdf>. Acesso em 01 dez 2014.

LESSA, José Vicente da Silva. (2007), *Paradiplomacia no Brasil e no Mundo: o poder de celebrar tratados dos governos não centrais.* Viçosa: Ed. UFV.

LIMA, Maria Regina Soares de. (2000), "Instituições Democráticas e Política Exterior". *Contexto Internacional,* Rio de Janeiro, vol. 22, n. 2.

LIJPHART, Arend. (1971), "Comparative politics and the comparative method". *APSR,* 65 (3), september.

LOPES, Dawisson Belém. (2011), "A política externa brasileira e a circunstância democrática: do silêncio respeitoso à politização ruidosa". *RBPI,* 54 (1).

MAGONE, José M. (2006), "Para-diplomacy revisited: the structure of opportunities of global governance and regional actors". Paper presented at the *International Conference on the International Relations of the Regions: Sub-National Actors, Para-Diplomacy and Multi-level Governance*. Zaragoza, Espanha, 5 a 6 outubro 2006

MAIA, José Nelson Bessa; SARAIVA, José Flávio Sombra. (2012), "A paradiplomacia financeira no Brasil da República Velha, 1890-1930". *RBPI*, 55 (1).

MAIA, José Nelson Bessa. (2012), *A paradiplomacia financeira dos estados brasileiros: evolução, fatores determinantes, impactos e perspectivas*. 599f. Tese (Doutorado em Relações Internaconais) - IREL/UNB, Brasília.

MAIA, José Nelson Bessa. (2004), *Apontamentos sobre a paradiplomacia no Brasil*. Disponível em <http://demartone.webnode.com/news/apontamentos-sobre-a-paradiplomacia-no-brasil>. Acesso em 01 jan 2014.

MAIA, José Nelson Bessa. (2000), "Políticas que impulsionam o desenvolvimento regional: a experiência do Estado do Ceará". *Seminario de Desarrolo Regional y Encadenamientos Productivos*, Campeche, 21/07/2000.

MARCOVITCH, Jacques; DALLARI, Pedro B. A. (2014), *Relações internacionais de âmbito subnacional: a experiência de estados e municípios no Brasil*. São Paulo: IRI/USP.

MARIANO, Karina L. Pasquariello. (2002), "O Estado de São Paulo como um Ator Internacional". *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, 16(2).

MARIANO, Karina L. Pasquariello; MARIANO, Marcelo Passini. (2008), "A formulação da Política Externa Brasileira e as novas lideranças políticas regionais". *Perspectivas*, vol 33.

MARIANO, Karina L. Pasquariello; MARIANO, Marcelo Passini. (2005), "Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas". In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo W. (orgs). *Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul.* São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; FAPESP, pp. 131-160.

MARIANO, Marcelo Passini; BARRETO, Maria Inês. (2004), "Questão subnacional e integração regional: o caso do Mercosul". In: VIGEVANI, Tullo *et al. A dimensão subnacional e as relações internacionais.* São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru: EDUSC, pp. 21-47.

MARX, Vanessa. (2008), *La ciudades como actores políticos en las relaciones internacionales*. 394f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidad Autonoma de Barcelona/Departamento de Ciencias Politicas y Derecho Publico, Barcelona.

MATTOSO, Jorge. (2002a), Não tem mágica o remédio é crescer. *Revista dos Bancários*, edição nº 82, setembro 2002. Disponível em <http://www1.spbancarios.com.br/rdbmateria.asp?c=272>. Acesso em 01 dez 2014.

MATTOSO, Jorge. (2002b), "Relações internacionais e poder local: o caso de São Paulo". *Política Externa*, São Paulo, v. 10, n. 3.

MATTOSO, Jorge. (2002c), Entrevista com o Secretário Municipal de Relações Internacionais. *Prefeitura de São Paulo*, São Paulo, 16 jan 2002. Disponível em

<http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/urbis/2002/noticia_urbis_16012002_01.asp>. Acesso em 01 dez 2014.

MATSUMOTO, Carlos Eduardo Higa. (2011), *Os determinantes locais da paradiplomacia: o caso dos municípios brasileiros*. 276f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - IREL/UNB, Brasília.

MCMILLAN, Samuel Lucas. (2008), "Subnational foreign policy actors: how and why governors participate in US foreign policy". *Foreign Policy Analysis*, 4.

MEDEIROS, Marcelo de A. (2010), "Necesita São Paulo una politica exterior? Hegemonia, diplomacia y paradiplomacia en Brasil". *America Latina Hoy*, vol 56.

MEDEIROS, Marcelo de A. (2006), "Dinâmica subnacional e lógica centro-periferia: os impactos do Mercosul na economia política dos estados de Pernambuco, Bahia, São Paulo e Rio Grande do Sul". *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, ano 49, n. 1.

MEDEIROS, Marcelo de A. (2004), "Unidades subnacionais e integração européia: o caso do comitê das regiões". In: VIGEVANI, Tullo *et al. A dimensão subnacional e as relações internacionais.* São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru: EDUSC, pp. 159-177.

MEDEIROS, Marcelo de A.; SARAIVA, Miriam Gomes. (2009), "Os atores subnacionais no Mercosul: o caso das *papeleras*". *Lua Nova*, São Paulo, n. 78.

MEDEIROS, Marcelo de A.; VIEIRA, Amanda Aires. (2007), "Lógica de centro versus dinâmica de margens: a questão subnacional na União Européia". *Contexto Internacional*, vol. 29, n. 2.

MELANTONIO NETO, Cesário. (2001), "How to envolve the states in foreign policy". *Federations Magazine*, vol. 1, n. 5.

MENEGUETTI NETO, Alfredo. (2005), *Redes de cidades: cooperação, estratégias de desenvolvimento, limitações constitucionais e divergências*. 286f. Tese (Doutorado em História) - PUC/RS, Porto Alegre.

MERLE, Marcel. (1978), "Partidos Políticos e Política Exterior no Regime Pluralista". *Relações Internacionais*, Brasília, vol. 1, n. 3, setembro-dezembro.

MICHELMANN, Hans. (1986), "Federalism and International Relations in Canada and the Federal Republic of Germany". *International Journal*, vol 41, summer.

MIKLOS, Manoela Salem. (2010), *A inserção internacional da unidades subnacionais percebida pelo Estado Nacional: a experiência brasileira*. 149f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Programa San Tiago Dantas, São Paulo.

MILANI, Carlos R. S.; RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles. (2011), "International Relations and the Paradiplomacy of Brazilian Cities: crafting the concept of Local International Management". *Brazilian Administration Review*, Curitiba, v. 8, n. 1.

MILANI, Carlos R. S.; RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles. (2010), "Paradiplomacia y proyección internacional de las ciudades brasileñas: la elaboración del concepto de gestión internacional local", *Geopolitica*, vol 1, n. 1.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (MRE/ABC). (2014), *Diretrizes para o desenvolvimento da*

cooperação técnica internacional multilateral e bilateral. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). (2010), *Atos internacionais. Prática diplomática brasileira. Manual de Procedimentos.* Brasília: Divisão de Atos Internacionais, MRE. Disponível em <http://dai-mre.serpro.gov.br/clientes/dai/dai/manual-de-procedimentos/manual-de-procedimentos-pratica-diplomatica>. Acesso em 15 jan 2015.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). (1993), *Reflexões sobre a política externa brasileira*. Brasília: FUNAG, IPRI.

NEVES, Miguel Santos. (2010), "Paradiplomacia, regiões do conhecimento e a consolidação do soft Power". *JanusNet*, vol 1, n. 1.

NUNES, Carmem Juçara da Silva. (2005), *A paradiplomacia no Brasil: o caso do Rio Grande do Sul.* 163f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – IFCH/UFRGS, Porto Alegre.

NÚÑEZ, Tarson. (2014), "A experiência da Assessoria de Cooperação e Relações Internacionais do Governo do Estado do Rio Grande do Sul". In: MARCOVITCH, Jacques; DALLARI, Pedro B. A. (2014), *Relações internacionais de âmbito subnacional: a experiência de estados e municípios no Brasil*. São Paulo: IRI/USP.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; ONUKI, Janina. (2010), "Eleições, Partidos Políticos e Politica Externa no Brasil". *Revista Política Hoje*, vol 19, n. 1.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; ONUKI, Janina. (2007), "Paradiplomacia e Relações Internacionais: a experiência de São Paulo". *São Paulo em Perspectiva*, vol 19.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; ONUKI, Janina. (2006), "Eleições, Política Externa e Integração Regional". *Revista Sociologia Política*, Curitiba, n. 27, novembro.

OLIVEIRA, Marcelo; LUVIZOTTO, Caroline (2011). "Cooperação técnica internacional: aportes teóricos". *RBPI*, 54 (2).

PEREIRA, Chyara Sales. (2014), "O processo de internacionalização de Minas Gerais: possibilidades e desafios". In: MARCOVITCH, Jacques; DALLARI, Pedro B. A. (2014), *Relações internacionais de âmbito subnacional: a experiência de estados e municípios no Brasil*. São Paulo: IRI/USP.

PEREIRA, José Alexandre Lopes. (2004a), *Diplomacia federativa: o Escritório de Representação do Itamaraty na cidade de São Paulo, motivações e perspectivas*. 152f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

PEREIRA, José Alexandre Lopes. (2004b), "O Federalismo na Diplomacia Brasileira". *Revista Cena Internacional*, Brasília, ano 6, n. 2.

PINTO, Fabiana Rita Dessotti. (2011), *Rede de Mercocidades na cooperação descentralizada: limites e potencialidades*. 280f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - PUC/SP, São Paulo.

PRADO, Debora Figueiredo Barros. (2009), *A Atuação Internacional dos Governos Locais Via Rede: o caso das Mercocidades e do Programa URB-AL Rede 10*. 236f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - IFCH/UNICAMP, Campinas.

PRADO, Debora Figueiredo Barros. (2007), "As Cidades como Atores nas Relações Internacionais: a Atuação Via Rede". *I Simpósio em Relações Internacionais do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas*, 12 a 14 de novembro.

PRADO, Henrique Sartori de Almeida. (2013), "A paradiplomacia e Mato Grosso do Sul: o pontencial do estado no ambiente internacional". *RealizAção*, Dourados, vol. 1, n. 1.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. (2004), "Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração regional". In: VIGEVANI, Tullo *et al. A dimensão subnacional e as relações internacionais.* São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru: EDUSC, pp. 283-312.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. (2000), *Discurso na cerimônia de abertura da I Conferência sobre Federalismo Cooperativo*. Brasília: Biblioteca da Presidência da República. Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos-1/2o-mandato/1o-semestre/50.pdf>. Acesso em 01 dez 2014.

PRETO, Alessandra Falcão. (2006). *O conceito de diplomacia presidencial: o papel da Presidência da República na Formulação da Política Externa*. 101f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – IFCH/USP, São Paulo.

PRIETO, Noé Cornago. (2004), "O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental". In: VIGEVANI, Tullo *et al. A dimensão subnacional e as relações internacionais.* São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru: EDUSC, pp. 251-282.

PUTNAM, Robert D. (1993), "Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two-level games". In: EVANS, Peter B.; JACOBSON, Harold K.; PUTNAM, Robert D. *Double-Edged Diplomacy: international bargaining and domestic politics.* Los Angeles: University of California Press.

PUTNAM, Robert D.; LEONARDI, Robert; NANETTI, Raffaella. (1993), *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton, N.J: Princeton University Press.

REI, Fernando; SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla. (2012), "A Rio+20 e o quadro institucional pelo desenvolvimento sustentável: o papel dos governos subnacionais na governança ambiental global". *Revista de Direito Internacional*, Brasília, vol. 9, n. 3

REIS, Rafael Pons. (2012), "A ação externa dos governos subnacionais: um estudo da inserção internacional do município de Curitiba e do estado do Paraná". *1º Seminário Nacional de Pós-Graduação em Relações Internacionais da ABRI*, Brasília, 12 a 13 de julho.

REQUEJO, Ferran (2010), *Foreign Policy of Constituents Units at the beginning of 21st century*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics Catalunya. Col·lecció Institut d'Estudis Autonòmics; 70.

RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles; MILANI, Carlos R. S. (2009), "Sovereignty and today´s municipal paradiplomacy in Brazil: political tensions between nation-state and sub-national actors". *50th ISA - International Studies Association - Annual Convention*, New York Marriott Marquis, New York, USA (15-18 February).

RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles. (2008a), *Globalização e Novos Atores: as cidades brasileiras e o desenvolvimento da paradiplomacia*. 297f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal da Bahia, Salvador.

RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles. (2008b), "A ação internacional das entidades subnacionais: teorias e visões sobre a paradiplomacia". *Revista Cena Internacional,* Brasília, ano 10, n. 2.

RIBEIRO, Pedro Feliú; NETO, Manoel Galdino Pereira; OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. (2007), "Política de comércio exterior, ideologia partidária e interesses locais: um estudo sobre o caso chileno". *Revista Cena Internacional,* Brasília, vol. 9, n. 2.

RIBEIRO, Pedro Floriano. (2008), *Dos sindicatos ao governo: a organização nacional do PT de 1980 a 2005.* 172 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de São Carlos, São Paulo.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio (2011), *Marco jurídico para a cooperação internacional descentralizada*. São Paulo: Frente Nacional de Prefeitos.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. (2008), "Relações Internacionais Federativas no Brasil". *Dados – Revista de Ciências Sociais,* Rio de Janeiro: vol. 51, n. 4.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. (2004), *Política Externa Federativa: análise de ações internacionais de Estados e Municípios brasileiros.* 255f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

ROSENAU, James N. (1984). "A Pre-Theory Revisited: World Politics in an Era of Cascading Interdependence". *International Studies Quaterly,* vol 28, n. 3.

ROSSOLEN, Gustavo T.; MARIANO, Karina L. P.; MARIANO, Marcelo P. (2006), "As cidades no atual contexto internacional e nos processo de integração regional". In: CEDEC; PUC-SP; UNESP; FGV. *Gestão pública e inserção internacional das cidades*. São Paulo: CEDEC (1º Relatório Científico).

SALA, José Blanes; SANTOS, Clara Maria Faria. (2009), "O fundamento jurídico para a ação internacional do município de São Paulo". In: SALA, José Blanes (org.). *O município e as relações internacionais: aspectos jurídicos.* São Paulo: EDUC.

SALOMÓN, Mónica. (2011), "A dimensão subnacional da política externa brasileira: determinantes, conteúdos e perspectivas". In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S. (orgs.). *Política Externa Brasileira: a política das práticas e as práticas da política.* Rio de Janeiro: FGV Editora.

SALOMÓN, Mónica. (2008), "Los estados y municipios brasileños como actores de la cooperación internacional". *Revista Española de Desarrollo y Cooperación,* Madri, n. 22, primavera-verano.

SALOMÓN, Mónica; NUNES, Carmem. (2007), "A ação externa dos governos subnacionais no Brasil: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre – um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos". *Contexto Internacional*, vol. 29, nº 1, janeiro/junho.

SAMUELS, David; ABRUCIO, Fernando Luiz. (2000), "Federalism and Democratic Transitions: The "New" Politics of Governors in Brazil". *Publius,* 30:2.

SANTOS, Clara Maria Faria. (2010), *Capacidade jurídica internacional dos municípios: análise sobre a atuação internacional de São Paulo*. 135f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – UNESP, Marília.

SANTOS JÚNIOR, Raimundo Batista dos. (2000), "Diversificação das Relações Internacionais e Teoria da Interdependência". In: BEDIN, Gilmar Antonio *et al. Paradigmas das Relações Internacionais.* Ijuí, RS: Editora Unijuí.

SARAIVA, José Flávio Sombra. (2004), "A busca de um novo paradigma: política exterior, comércio externo e federalismo no Brasil". *Revista Brasileira de Política Internacional,* Brasília, ano 47, n. 2.

SARTORI, Giovanni. (1994), "Compare Why and How". In: MATTEI, Dogan; KAZANCIGIL, Ali (eds.). *Comparing nations: concepts, strategies, substance.* Cambridge, Ma: Blackwell.

SCHMITTER, Phillipe. (1993), "Comparative Politics". In: KRIEGER, Joel (ed.). *The Oxford Companion to the Politics of the World*. New York: Oxford University Press.

SEITENFUS, Ricardo. (1994a), *Para uma nova política externa brasileira*. Porto Alegre: Livraria do Advogado;

SEITENFUS, Ricardo. (1994b), O Rio Grande do Sul e a integração latino-americana. *Folha de São Paulo*, 04 maio 1994. Disponível em <http://www.seitenfus.com.br/arquivos/O%20Rio%20Grande%20do%20Sul%20e%20a%20intera%C3%A7%C3%A3o%20latino-americana.pdf>. Acesso em 01 dez 2014.

SILVA, Alexandra de Melo. (1998), "Idéias e política externa: a atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU". *Revista Brasileira de Política Internacional,* Brasília, ano 41, n. 2.

SMOUTS, Marie-Claude (org.). (2004), *As novas relações internacionais: práticas e teorias.* Tradução de Georgete M. Rodrigues. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.

SOLDATOS, Panayotis. (1990), "An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors". In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis. *Federalism and International Relations: the role of subnational units.* New York: Oxford University Press, pp. 34-53.

SOUZA, Celina. (2005), "Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988". *Revista Sociologia e Política,* Curitiba, 24, jun.

SOUZA, Celina. (2001). "Federalismos e Descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças". *Dados,* Rio de Janeiro, vol. 44, n. 3.

SPADALE, Pedro. (2014), "Relações Inter(sub)nacionais: o caso do Estado do Rio de Janeiro". In: MARCOVITCH, Jacques; DALLARI, Pedro B. A. (2014), *Relações internacionais de âmbito subnacional: a experiência de estados e municípios no Brasil*. São Paulo: IRI/USP.

SUGISAWA, Thalita Mayume. (2008), *A inserção internacional das cidades e a paradiplomacia como ferramentas para o desenvolvimento local*. 122f. Dissertação (Mestre em Organizações e Desenvolvimento) - Centro Universitário Franciscano do Paraná, Curitiba.

SUPLICY, Marta; MATTOSO, Jorge. (2001), "São Paulo aberta para o mundo". *Folha de São Paulo*, São Paulo, 11 mar. 2001. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1103200108.htm>. Acesso em 01 dez 2014.

STUART, Ana Maria. (2004), "Regionalismo e democracia: o surgimento da dimensão subnacional na União Européia". In: VIGEVANI, Tullo *et al. A dimensão subnacional e as relações internacionais.* São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru: EDUSC, pp. 109-157.

TAVARES, Rodrigo. (2014), "As Relações Internacionais do Estado de São Paulo". In: MARCOVITCH, Jacques; DALLARI, Pedro B. A. (2014), *Relações internacionais de âmbito subnacional: a experiência de estados e municípios no Brasil*. São Paulo: IRI/USP.

TESSARI, Gustavo. (2007), "Os canais de inserção das cidades em processos de integração regional: São Paulo diante do Mercosul e das negociações da ALCA". In: CEDEC; PUC-SP; UNESP. *Gestão pública e inserção internacional das cidades*. São Paulo: CEDEC (2º Relatório Científico).

TREVAS, Vicente. (2006), "Os governos locais e regionais nas relações internacionais". In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; CINTRA, Rodrigo (orgs.). *Cadernos CEDEC: A ação internacional das cidades no contexto da globalização*. São Paulo: CEDEC, n. 80, abril (Edição especial CEDEC/PUC-SP).

VIGEVANI, Tullo. (2006a), "Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros". *Revista Brasileira de Ciências Sociais,* São Paulo, vol. 21, n. 62, outubro.

VIGEVANI, Tullo. (2006b), "Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: São Paulo e o contexto brasileiro". In: CEDEC; PUC-SP; UNESP; FGV. *Gestão pública e inserção internacional das cidades*. São Paulo: CEDEC (1º Relatório Científico).

VIGEVANI, Tullo; PRADO, Débora Figueiredo (2010). "Ações e problemas da paradiplomacia no Brasil". In: SALA, José Blanes; GASPAROTO, Ana Lúcia (orgs.). *Relações internacionais: polaridades e novos/velhos temas.* Marília: Unesp – Oficina Universitária.

VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; CINTRA, Rodrigo (orgs.). (2006), *Cadernos CEDEC: A ação internacional das cidades no contexto da globalização*. São Paulo: CEDEC, n. 80, abril (Edição especial CEDEC/PUC-SP).

VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo (orgs.). (2005), *Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul.* São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Fapesp.

VIGEVANI, Tullo *et al.* (orgs.). (2004), *A dimensão subnacional e as relações internacionais.* São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru: EDUSC.

VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo. (2002), *Cadernos CEDEC: Entre o local e o global – governos subnacionais e sociedade civil na integração regional*. São Paulo: CEDEC, n. 71 (Edição especial CEDEC/PUC-SP).

VENTURA, Deisy; FONSECA, Marcela (2012), "La participación de los entes subnacionales en la política exterior de Brasil y en los procesos de integración regional". *Revista CIDOB d'afers internacionals*, n.º 99, (septiembre 2012).

WANDERLEY, Luiz Eduardo. (2006), "São Paulo no contexto da globalização". In: CEDEC; PUC-SP; UNESP; FGV. *Gestão pública e inserção internacional das cidades*. São Paulo: CEDEC (1º Relatório Científico).

WANDERLEY, Luiz Eduardo. (2007), "São Paulo e sociedade civil no contexto da globalização". In: CEDEC; PUC-SP; UNESP. *Gestão pública e inserção internacional das cidades*. São Paulo: CEDEC (2º Relatório Científico).

WIARDA, Howard J. (1993), *Introduction to comparative politics: concepts and processes*. Belmont, California: Wadsworth.

APÊNDICE A

Questionário

Trajetória de atuação internacional dos governos estaduais brasileiros

1. Você trabalha no governo estadual?

Sim. Desde quando? _____

Já trabalhei. Qual período? _____

2. Você trabalha/trabalhou em qual governo?

- ◯ Acre
- ◯ Alagoas
- ◯ Amapá
- ◯ Amazonas
- ◯ Bahia
- ◯ Ceará
- ◯ Distrito Federal
- ◯ Espírito Santo
- ◯ Goiás
- ◯ Maranhão
- ◯ Mato Grosso
- ◯ Mato Grosso Sul
- ◯ Minas Gerais
- ◯ Pará
- ◯ Paraíba
- ◯ Paraná
- ◯ Pernambuco
- ◯ Piauí
- ◯ Rio de Janeiro
- ◯ Rio Grande Norte
- ◯ Rio Grande Sul
- ◯ Rondônia
- ◯ Roraima
- ◯ Santa Catarina
- ◯ São Paulo
- ◯ Sergipe
- ◯ Tocantins

Trajetória de atuação internacional dos governos estaduais brasileiros

3. Qual o seu grau de escolaridade?

- ◯ Nenhum
- ◯ Primeiro grau incompleto
- ◯ Primeiro grau completo
- ◯ Segundo grau incompleto
- ◯ Segundo grau completo
- ◯ Superior incompleto
- ◯ Superior completo
- ◯ Pós-graduação

4. Qual a sua formação? (graduação e pós-graduação)

5. Qual é/foi sua ocupação principal no governo estadual?

6. Com que frequência você se interessa por assuntos internacionais?

- ◯ Sempre
- ◯ Frequentemente
- ◯ Algumas vezes
- ◯ Raramente
- ◯ Nunca

7. O governo do estado possui um órgão específico para a área internacional, como Assessoria ou Secretaria de Relações Internacionais?

Sim. Desde quando?	
Já teve. Qual período?	
Nunca teve. Qual órgão lida com questões internacionais?	

8. Você acha necessário a existência de um setor específico de relações internacionais no governo do estado?

- ◯ Sim
- ◯ Não
- ◯ Indiferente

Trajetória de atuação internacional dos governos estaduais brasileiros

9. Você participa/participou de negociações do governo estadual com entidades estrangeiras?

- ◯ Sempre
- ◯ Frequentemente
- ◯ Algumas vezes
- ◯ Raramente
- ◯ Nunca

10. Os acordos/atos internacionais firmados seguem as mesmas etapas de tramitação dentro da administração pública estadual?

- ◯ Sempre tramita da mesma forma
- ◯ Na maioria das vezes
- ◯ Raramente
- ◯ Nunca tramita da mesma forma
- ◯ Não sabe

11. Como você definiria o processo decisório do governo do estado na área internacional? (mais de uma opção de resposta)

- ☐ O processo decisório é concentrado em alguns setores/agentes da administração
- ☐ O processo é descentralizado e vários setores/agentes tomam decisões
- ☐ As decisões dependem do governador
- ☐ Os assessores/secretários possuem autonomia para decidir
- ☐ O processo decisório dentro do governo costuma ser curto (inferior a 3 meses)
- ☐ O processo decisório dentro do governo costuma ser longo (superior a 3 meses)

Trajetória de atuação internacional dos governos estaduais brasileiros

12. Com que frequência as seguintes instituições participam do processo decisório em assuntos internacionais?

	Sempre	Frequentemente	Algumas vezes	Raramente	Nunca	Não sabe
Gabinete do Governador	◯	◯	◯	◯	◯	◯
Assessoria ou Secretaria de Relações Internacionais	◯	◯	◯	◯	◯	◯
Secretarias diversas (Desenvolvimento, Turismo, etc.)	◯	◯	◯	◯	◯	◯
Assembleia Legislativa Estadual	◯	◯	◯	◯	◯	◯
Tribunal de Contas Estadual	◯	◯	◯	◯	◯	◯
Ministério Público Estadual	◯	◯	◯	◯	◯	◯

Outra instituição (especifique)

13. Em uma escala de 0 a 2, qual o grau de importância dos seguintes órgãos para as relações internacionais do governo estadual? (0 = sem importância; 1 = pouco importante; 2 = muito importante)

	Grau de importância
Gabinete do Governador	
Agência ou autarquia estadual	
Secretaria ou assessoria específica de assuntos internacionais	
Secretarias diversas (Secretaria de Desenvolvimento; Secretaria de Infra-estrutura; Turismo, etc.)	
Assembléia Legislativa Estadual	
Tribunal de Contas Estadual	
Ministério Público Estadual	
Governo Federal	

Outro (especifique)

Trajetória de atuação internacional dos governos estaduais brasileiros

14. Em relação à estrutura de funcionamento da área de relações internacionais do governo do estado (mais de uma opção de resposta):

- [ ] Possui estrutura satisfatória
- [ ] Necessita de melhor estrutura física
- [ ] Necessita de maior número de funcionários
- [ ] Possui alta rotatividade de funcionários
- [ ] Faltam funcionários qualificados
- [ ] Precisa de maior autonomia decisória
- [ ] Faltam recursos financeiros
- [ ] Não há setor específico para a área de relações internacionais
- [ ] As questões internacionais são tratadas em diferentes setores/secretarias da administração
- [ ] As diversas secretarias da administração dialogam entre si para tratar dos assuntos internacionais do estado

Outro (especifique)

15. Quem conduz/lidera as negociações internacionais do governo estadual na maioria das vezes é:

- ◯ Governador
- ◯ Assessor ou Secretário de relações internacionais
- ◯ Assessor ou Secretário de outras áreas da administração pública
- ◯ Servidores e técnicos da administração pública
- ◯ Consultores externos

Outro (especifique)

16. Em relação às pessoas que fazem as negociações internacionais do estado, coloque os atores indicados em ordem de importância. Ordene do mais importante (nº 1) ao menos importante (nº 7). Não repita os números.

Governador	
Assessores do Gabinete	
Assessores ou Secretários de relações internacionais	
Assessores ou Secretários de outras áreas da administração	
Servidores e técnicos da administração pública estadual	
Consultores externos	
Governo Federal	

Trajetória de atuação internacional dos governos estaduais brasileiros

17. Qual o grau de importância da área de relações internacionais dentro do governo do estado?

- ◯ Muito relevante
- ◯ Razoavelmente relevante
- ◯ Pouco relevante
- ◯ Não é uma área relevante
- ◯ Não sabe

18. Na sua opinião, as pessoas envolvidas nas negociações internacionais do governo estadual estão preparadas para lidar com o assunto?

- ◯ Muito preparadas
- ◯ Razoavelmente
- ◯ Pouco
- ◯ Nenhum preparo

19. Na sua opinião, quais fatores levam um governo a investir na área internacional? (mais de uma opção de resposta)

- ☐ Decisão pessoal do governador
- ☐ Decisão político-partidária do governador
- ☐ Iniciativa pessoal de agentes da administração
- ☐ Demanda dos órgãos/secretarias do governo do estado
- ☐ Iniciativa de entidades estrangeiras
- ☐ Pressão de grupos da sociedade civil
- ☐ Demanda de empresas privadas

Outro (especifique)

20. A vontade do governador de fazer relações internacionais, na maioria das vezes, depende:

- ◯ Da sua visão pessoal
- ◯ Da sua visão politico-partidária
- ◯ Outro (especifique)

Trajetória de atuação internacional dos governos estaduais brasileiros

21. Com que frequência o governo estadual busca ajuda do governo federal para fazer suas relações internacionais?

- ◯ Sempre
- ◯ Frequentemente
- ◯ Ocasionalmente
- ◯ Raramente
- ◯ Nunca
- ◯ Não sabe

22. Com que frequência o governo estadual informa o governo federal sobre os acordos/atos internacionais firmados?

- ◯ Sempre
- ◯ Frequentemente
- ◯ Ocasionalmente
- ◯ Raramente
- ◯ Nunca
- ◯ Não sabe

23. Quais são os motivos que levam o governo estadual a fazer relações internacionais? Coloque em ordem de importância: do mais importante (nº 1) ao menos importante (nº 7). Não repita os números.

Estimular o comércio exterior	
Captar recursos externos/financiamento	
Trazer investimentos para o estado	
Estabelecer cooperação técnica internacional	
Projeção política	
Promover o turismo	
Solucionar questões de fronteira	

Outro (especifique)

Trajetória de atuação internacional dos governos estaduais brasileiros

24. Quais são as áreas que o governo do estado prioriza ao fazer relações internacionais? Coloque em ordem de importância: do mais importante (nº 1) ao menos importante (nº 9). Não repita os números.

Cultura	
Desenvolvimento econômico	
Educação	
Inclusão social	
Infra-estrutura	
Meio ambiente	
Saúde	
Tecnologia	
Turismo	

Outro (especifique)

25. O governo estadual possui uma política definida de relações internacionais?

- ◯ Sempre
- ◯ Maioria das vezes
- ◯ Raramente
- ◯ Nunca
- ◯ Não sabe

26. Sobre a forma que o estado atua internacionalmente:

- ◯ Atua de forma ativa, buscando parcerias internacionais de acordo com uma estratégia definida.
- ◯ Atua de forma ativa, buscando parcerias mas sem uma estratégia internacional definida.
- ◯ Não costuma ter iniciativa, atua de acordo com as demandas e oportunidades que vão surgindo.

27. Os acordos/atos internacionais são interrompidos quando muda o governador?

- ◯ Sempre
- ◯ Frequentemente
- ◯ Ocasionalmente
- ◯ Raramente
- ◯ Nunca
- ◯ Não sabe

Trajetória de atuação internacional dos governos estaduais brasileiros

28. Quando muda o governador (mais de uma opção de resposta):

- ☐ Altera a política internacional do governo
- ☐ Altera a estrutura de funcionamento da área internacional
- ☐ Os funcionários da área internacional são modificados
- ☐ Os acordos internacionais já firmados são afetados
- ☐ Os acordos internacionais ainda em tramitação/negociação são afetados
- ☐ O órgão/instituição responsável pela área de relações internacionais é alterado (extinto/criado/reorganizado dentro da estrutura da administração)
- ☐ Não ocorrem grandes mudanças na área internacional

Outro (especifique)

29. Na sua opinião, os governadores de partidos políticos diferentes fazem relações internacionais diferentes?

- ◯ Sempre
- ◯ Frequentemente
- ◯ Ocasionalmente
- ◯ Raramente
- ◯ Nunca
- ◯ Não sabe

30. As relações internacionais do estado são infuenciadas por questões político-partidárias?

- ◯ Sempre
- ◯ Frequentemente
- ◯ Ocasionalmente
- ◯ Raramente
- ◯ Nunca
- ◯ Não sabe

31. Sobre as relações internacionais do seu estado, você acha que:

O governador é o principal tomador de decisões sobre o assunto	
A filiação partidária do governador influencia as decisões dele sobre o assunto	
Questões partidárias interferem nas relações internacionais do estado	
A mudança de governador interfere na continuidade das ações internacionais do estado	

Trajetória de atuação internacional dos governos estaduais brasileiros

32. Na sua opinião, os acordos internacionais firmados pelo estado cumprem os objetivos propostos?

- ◯ Sempre
- ◯ Frequentemente
- ◯ Ocasionalmente
- ◯ Raramente
- ◯ Nunca
- ◯ Não sabe

33. Qual a média anual de acordos/atos internacionais estabelecidos pelo estado?

- ◯ 1 a 5 acordos por ano
- ◯ 6 a 12 acordos por ano
- ◯ 13 a 20 acordos por ano
- ◯ 21 a 40 acordos por ano
- ◯ Acima de 40 acordos por ano

34. Você considera a atuação internacional do seu estado:

- ◯ Alta
- ◯ Média
- ◯ Baixa

35. Na sua opinião, quais são as principais limitações para a atuação internacional do governo estadual?

36. Indique outros funcionários do estado conhecedores do tema para preencherem este questionário: (inclusive ex-funcionários)