

## Cooperação Internacional Federativa: a atuação internacional subnacional na política externa do governo Lula (2003-2010)

Thiago de Oliveira Meireles<sup>1</sup>

**Resumo:** Nas duas últimas décadas observou-se o crescimento da atuação internacional das unidades subnacionais brasileiras com as primeiras iniciativas datando do final da década de 1980 e com o governo central criando políticas direcionadas ao fenômeno a partir de meados dos anos 1990. A diplomacia federativa do governo de Fernando Henrique Cardoso, política de controle e coordenação, deu lugar à cooperação internacional federativa do governo de Luís Inácio Lula da Silva, com um maior distanciamento e autonomia. Sob essa perspectiva, o presente estudo busca apresentar as características da política de governo voltada para o fenômeno durante o governo do presidente Lula, apontando os diferentes mecanismos e instituições que pautaram as políticas da atuação internacional subnacional brasileira no período. Nesse sentido, busca-se trabalhar com a hipótese da mudança como movimento de valorização e reconhecimento do fenômeno, com a possibilidade de sua utilização como ferramenta de desenvolvimento nacional.

**Palavras-chave:** cooperação internacional federativa; política externa; paradiplomacia.

**Abstract:** In the last two decades Brazilian subnational international units have increasingly acted internationally with the first initiatives dating from the late 1980s and with central government creating policies directed to the phenomenon from the mid-1990s. The Fernando Henrique Cardoso administration's federative diplomacy, a policy of control and coordination, gave way to the federative international cooperation of the Luis Inácio Lula da Silva administration, with greater distance and autonomy. From this perspective, this study aims to present the government policy's features focusing on the phenomenon during the Lula administration, pointing out different mechanisms and institutions that guided the policies of Brazilian international subnational activities in the period. In that sense, we work with the hypothesis of change as a movement of appreciation and recognition of the phenomenon, with the possibility of its use as a national development tool.

**Palavras-chave:** federative international cooperation; foreign policy; paradiplomacy.

### Introdução

Tratando da atuação internacional subnacional brasileira, tem-se as primeiras experiências de institucionalização ainda na década de 1980, a implementação da diplomacia federativa após o reconhecimento do fenômeno pelo governo central e a transição para a cooperação internacional federativa (NUNES, 2005). A construção de um pensamento que apresente essas ações, bem como os processos de construção dessas

---

<sup>1</sup> Graduado em Relações Internacionais pela Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista em Marília. Bolsista CAPES de mestrado no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Contrato: (17) 99738-6350; e-mail: thiagomeireles@usp.br.

políticas, se apresenta como ponto central na proposta de analisar a transição da política existente no governo de Fernando Henrique Cardoso para aquela iniciada no governo Lula, considerada aqui um movimento de valorização das empreitadas subnacionais no plano internacional, sob a perspectiva de ações de governos estaduais.

No entanto, a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) à presidência com Lula constitui um ponto importante na transformação das políticas para a atuação internacional subnacional por seu histórico em iniciativas de atuação internacional de municípios idealizadas pelo partido, tido como o principal instalador de estruturas de relações internacionais em governos subnacionais brasileiros (SALOMÓN, 2010). Paralelamente, ainda que algumas alterações nas diretrizes do MRE já estivessem em curso desde o final do governo FHC, as maiores transformações se deram com governo Lula pela ascensão do chamado Estado Logístico, no qual os processos decisórios comerciais implicariam em uma maior mobilização interna dos entes federados (SARAIVA, 2004), além de uma inserção internacional pautada na diversificação, seja de parceiros ou de opções estratégicas (CEPALUNI E VIGEVANI, 2007).

Alguns movimentos, nesse contexto, indicam a percepção de uma transformação da visão do governo central quanto à incorporação da atuação internacional subnacional na Política Externa Brasileira. Um primeiro ponto é a fusão da ARF com a Assessoria de Assuntos Parlamentares, ainda no primeiro ano de mandato de Lula, originando a Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA). Suas principais atribuições se relacionavam com o assessoramento da atuação internacional das unidades federativas quando requisitado e com a busca de uma maior atuação junto às esferas parlamentares de governo das instâncias federal à municipal<sup>2</sup>. No entanto, os Escritórios de Representação do MRE não permaneceram sob a tutela do novo órgão, ficando subordinados à Divisão de Comunicações e Arquivo (DCA) do MRE<sup>3</sup>. Sem grandes alterações quanto a suas funções, salvo a atuação por demanda, suas maiores transformações foram a perda do elo com a estrutura responsável pelo diálogo com as unidades subnacionais e a atuação como receptora de demandas desses governos para o atendimento pelas divisões competentes do MRE (MIKLOS, 2010).

---

<sup>2</sup> A fusão foi estabelecida por meio da reforma da estrutura administrativa do MRE por meio do Decreto nº 4.759, de 20 de Junho de 2003, o qual também definia as atribuições do novo órgão. Substituído pelos Decretos nº 5.032, de 5 de abril de 2004 e o Decreto nº 5.979, de 6 de dezembro de 2006, sem no entanto alterar as atribuições dedicadas à AFEPA

<sup>3</sup> Conforme o parágrafo primeiro do Artigo 196 da Portaria nº 212, de 30 de abril de 2008.

Corroborando com a hipótese de desarticulação da diplomacia federativa, foi construída a cooperação internacional federativa como alternativa à primeira. Buscava-se, com a nova política, evitar conflitos com os conservadores que questionavam a atuação internacional subnacional, bem como com aqueles que já entendiam e incentivavam o fenômeno. Com a nova dimensão e a consequente desarticulação da diplomacia federativa, modificações mais profundas foram observadas com a criação de novos canais de relacionamento entre governo central e governos não centrais (MIKLOS, 2010).

Nessa direção, ainda no primeiro ano de governo do Presidente Lula, foi criada a Subchefia de Assuntos Federativos (SAF) com sua Assessoria de Cooperação Internacional Federativa (ACIF), ambas vinculadas diretamente à Casa Civil<sup>4</sup>. Estabelecia-se, assim, uma nova estrutura para planejar e acompanhar os projetos de cooperação internacional subnacional brasileiros, com destaque, nas atribuições do órgão, para o fornecimento de subsídios e apoio para atividades e projetos de cooperação técnica entre os entes federados, contemplando o plano internacional. Objetivando uma maior integração dos entes federados, por meio de encontros para debater, de forma direta, com os representantes dos governos não centrais, de entidades da sociedade civil, da Associação Brasileira de Cooperação e do MRE<sup>5</sup> constituiu importante ferramenta para intercâmbio de experiências entre os representantes dos governos subnacionais, ainda que não se debatessem os rumos da política externa comercial, como pontua Nunes (2005).

A percepção de que a aproximação dos temas de integração do desenvolvimento da cooperação internacional federativa justifica atuação da SAF a nível nacional e regional para a efetivação do Foro Consultivo de Municípios, estados federados, províncias e departamentos do MERCOSUL (FCCR). A criação do Foro possibilitaria, além da aproximação das unidades subnacionais aos temas de integração regional, um tratamento mais homogêneo para as questões do bloco (PAIKIN e VAZQUEZ, 2008). E, ainda que possuía caráter propositivo, sua criação não apenas representou algum reconhecimento institucional como também abriu espaço para a atuação dos governos locais em questões relacionadas à integração regional (PRADO, 2009).

A partir dessas questões, o ensaio se propõe a tratar do desenvolvimento da política do governo brasileiro para a atuação internacional subnacional durante o governo Lula.

---

<sup>4</sup> Substituindo a Secretaria de Assuntos Federativos, também vinculada à Casa Civil, a SAF foi criada pelo Decreto nº 4.607 de 2003.

<sup>5</sup> Como a Reunião *Cooperação Internacional: instrumentos e desafios* em fevereiro de 2004 e o *I Seminário sobre coordenação federativa para promoção de exportações* em novembro do mesmo ano (NUNES, 2005).

Inicialmente, serão apresentadas as principais mudanças institucionais para a desarticulação da diplomacia federativa, especialmente as mudanças administrativas na Assessoria de Relações Federativas. Em um segundo momento, a construção da cooperação internacional federativa estará no centro, tratando do deslocamento da pauta para o gabinete presidencial e da ascensão do tema a nível regional com a criação do FCCR. Por fim, espera-se apresentar os subsídios para a construção da hipótese de que a mudança de políticas constituiu um movimento de valorização da atuação internacional subnacional no Brasil pelo governo central.

### **1. A desarticulação da diplomacia federativa**

Logo no início do primeiro mandato presidencial de Lula da Silva, fora observada uma reforma na estrutura administrativa do MRE por meio do Decreto nº 4.759, de 20 de Junho de 2003. Trata-se da fusão da Assessoria de Relações Federativas (ARF) com a Assessoria de Assuntos Parlamentares, originando a Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA). Dentre as competências da nova agência, se destaca a promoção da articulação entre o Ministério e os governos subnacionais para assessorá-los nas iniciativas externas<sup>6</sup>. Não se deve, no entanto, atribuir à AFEPA a responsabilidade pela cooperação internacional, uma vez que a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) assume a responsabilidade pela cooperação técnica e a Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República (SAF) pela cooperação descentralizada.

Embora Nunes (2005, p. 45) e Gomes Filho (2011, p. 84) apontem a criação da nova Assessoria como exemplo de valorização e aceitação da internacionalização das unidades federativas brasileiras, Miklos (2010, p. 69) apresenta uma posição contrária, uma vez que:

Em boa medida, a AFEPA tem as mesmas competências antes atribuídas à Assessoria de Relações Federativas do Ministério das Relações Exteriores, primeira estrutura criada no âmbito do MRE para cuidar do diálogo entre a Chancelaria brasileira e as unidades subnacionais brasileiras. Não é correto afirmar, portanto, que a dissolução da ARF e a

---

<sup>6</sup> Outras modificações foram estabelecidas sobre essa nova estruturação do MRE no Decreto nº 5.032, de 5 de abril de 2004 e no Decreto nº 5.979, de 6 de dezembro de 2006, sem, no entanto, alterar as atribuições da AFEPA presentes em seu Artigo 5º. Embora a Portaria nº 212, de 30 de abril de 2008, tenha origem na adaptação do Regimento Interno do MRE aos dispositivos do Decreto nº 5.979, de 6 de dezembro de 2006, também não ocorrera alteração alguma das atribuições da AFEPA. A única alteração ocorreu no Decreto nº 7.304, de 22 de setembro de 2010, mas sem efeitos práticos. Somente foi alterada a nomenclatura das Assembleias municipais, sendo substituídas por “Câmaras municipais”.

criação da AFEPA representa, em si, um novo momento (...) A reestruturação do órgão responsável pela dimensão federativa da política externa brasileira se deu em função das reformas estruturais pelas quais todo o Ministério das Relações Exteriores foi submetido. Tratou-se de um movimento de caráter essencialmente administrativo cujo objetivo era dinamizar a estrutura da Chancelaria brasileira.

Miklos encontra respaldo em algumas entrevistas realizadas durante sua pesquisa, como com o Conselheiro Carlos Eduardo Guedes (integrante da equipe da AFEPA), o Conselheiro Francisco Chagas (ocupou posto de adido federativo na Embaixada do Brasil em Buenos Aires) e o diplomata Flávio Goldman (Secretário Adjunto da Secretaria Municipal de Relações Internacionais de São Paulo). Eles corroboram para essa visão, apontando que a criação da AFEPA se deu por motivos administrativos e não como movimento para implementação de uma nova política de Estado.

Deve-se considerar que, além da questão do enxugamento de estrutura do MRE, a fusão das assessorias atribuiu ao corpo da AFEPA as funções de relacionamento com as unidades federativas e o parlamento. Sendo os temas de debate muito distintos, a atuação internacional subnacional acabara perdendo prestígio com essa ação (MIKLOS, 2010, p. 69-70). Com a limitação imposta pelo pequeno corpo administrativo para estabelecer esse contato com as duas instâncias, a atuação junto às unidades subnacionais se torna limitada.

Outro indício da mudança de agenda da AFEPA está relacionada com os Escritórios de Representação Regional do MRE. Diferentemente do que ocorria com a ARF, eles não foram mantidos sob a subordinação da AFEPA, sendo sua responsabilidade de competência da Divisão de Comunicações e Arquivo (DCA) segundo o parágrafo primeiro do Artigo 196 da Portaria nº 212, de 30 de abril de 2008. Inicialmente, os objetivos dos Escritórios de Representação Regional do MRE não aparentam ter sofrido grandes transformações se comparados com os objetivos iniciais quando ferramentas da diplomacia federativa<sup>7</sup>. Observando-se as competências desses órgãos, pode-se apontar que mantiveram o papel de coordenação e fiscalização da atuação internacional subnacional. No entanto, a subordinação dos Escritórios de Representação Regional ao DCA, bem como suas competências regidas por demanda e as competências de seus chefes, nota-se que ocorreu uma transformação se comparados aos objetivos iniciais da implementação dos mesmos.

---

<sup>7</sup> Para uma melhor discussão sobre a Assessoria de Relações Federativas, os Escritórios de Representação do MRE, aspectos institucionais da diplomacia federativa, ver: MEIRELES, T. de O. O início da institucionalização da atuação internacional no Brasil: O processo de federalização do Ministério das Relações Exteriores no Governo Fernando Henrique Cardoso. Trabalho apresentado na XI Semana de Relações Internacionais da UNESP. Marília, 2013.

Dessa forma, não existe o elo entre a estrutura responsável pelo diálogo com as unidades federativas com o MRE e os Escritórios de Representação. Em entrevista cedida à Miklos (2010, p. 65), o Ministro Paulo Bozzi<sup>8</sup> afirmou que assumiram uma função de ouvido para a Chancelaria brasileira, ou seja, seu “objetivo é recolher as demandas e levá-las à Brasília para que sejam analisadas pelo Ministério das Relações Exteriores e respondidas pelas divisões competentes”.

Ambos os movimentos, a criação da AFEPA e a mudança no foco dos Escritórios de Representação Regional, apontam para a transformação da visão do MRE em relação ao papel e relevância da atuação internacional subnacional. O baixo perfil da nova Assessoria e sua atuação discreta convergem para o entendimento de que a atuação internacional subnacional não representa uma ameaça à eficiência da política externa brasileira. Dessa forma, não se fazem necessários mecanismos de controle ou constrangimento. Embora possa indicar a perda de prestígio do tema, como aponta Miklos (2010), essa mudança pode significar uma maior aceitação dessa forma de atuação, uma vez que:

(...) a relação do governo federal face à paradiplomacia passou do desconforto e da indiferença à aceitação e, atualmente, à sua valorização. O governo federal vem tentando estabelecer maneiras de incentivar a paradiplomacia e, ao mesmo tempo, estimular que os GNC atuem em coordenação com o MRE, procurando evitar possíveis conflitos com a política externa do país e aproveitar as ações paradiplomáticas para inserir a sociedade brasileira no mundo globalizado. (NUNES, 2005, p. 48)

Assim, a criação da AFEPA, no primeiro ano de mandato do governo Lula, demonstra uma maior aceitação da paradiplomacia efetuada pelos entes federados do Brasil. No entanto, apesar dessa maior aceitação a participação dos governos subnacionais na formulação da política externa ainda seria muito restrita. Na visão de Miklos (2010, p. 76) a criação da AFEPA se deu por motivos administrativos, sendo sua atuação mais tímida do que da ARF e um movimento de desarticulação da diplomacia federativa de Fernando Henrique Cardoso e de todo aparato institucional em que se baseava. Seria o início de uma nova forma de relacionamento entre o Estado brasileiro e suas unidades federativas no que tange à atuação internacional subnacional, o que, por si, não significa uma menor atenção a essa atuação.

Sendo a criação da AFEPA um dos passos na construção da nova forma de

---

<sup>8</sup> Chefe do Escritório de Representação Regional do MRE em São Paulo.

relacionamento do governo central com as unidades subnacionais. Ainda no início do mandato do Presidente Lula, notam-se alguns movimentos direcionando para essa mudança das relações entre o governo central e as unidades federativas. Com um discurso baseado em um maior diálogo entre o Estado central e as unidades subnacionais, buscou-se a implantação de uma nova forma de institucionalidade baseada na cooperação. Pode-se considerar a criação da Subchefia de Assuntos Federativos (SAF), contando com a Assessoria de Cooperação Internacional Federativa (ACIF), como principal movimento nesse sentido.

Já em fevereiro de 2003, o Decreto nº 4.607 criava o Subchefia de Assuntos Federativos vinculada ao gabinete da Casa Civil da Presidência da República, extinguindo a Secretaria de Assuntos Federativos, vinculada também à Casa Civil. Como coloca Miklos (2010, p. 78), a Subchefia de Assuntos Federativos foi construída para “materializar o discurso de fortalecimento do diálogo federativo como recurso estratégico para o desenvolvimento nacional do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva”. Dessa forma, buscava-se, com a nova instituição, a efetivação da aproximação do governo central com os entes federação, o que já se mostrava explícito no próprio Decreto nº 4.607 de 2003.

Nesse sentido, as atribuições destacadas à SAF vão ao encontro do fortalecimento das relações entre o poder central e os governos subnacionais, em especial, a missão de subsidiar e apoiar as atividades e projetos de cooperação técnica dos entes federados, abrangendo também as atividades de cooperação internacional desses atores<sup>9</sup>. Esse fato constitui um passo de grande importância na compreensão do novo modelo de relação entre governo central e governos locais brasileiros, uma vez que fora criada uma nova estrutura para planejar e acompanhar as unidades subnacionais brasileiras no que tange à cooperação internacional.

(...) esforços foram empreendidos pela gestão de Luiz Inácio Lula da Silva (...) [para] construir uma institucionalidade capaz de desenvolver políticas visando ao fortalecimento do diálogo federativo. Nesse contexto desenvolveu-se a atuação inovadora da Presidência da República junto às unidades subnacionais no contexto da cooperação internacional – tema que, até este momento, era discutido exclusivamente no âmbito do Ministério das Relações Exteriores. (MIKLOS, 2010, p. 79).

---

<sup>9</sup> “Art. 13. À Subchefia de Assuntos Federativos compete: (...) V- subsidiar e estimular a integração das unidades federativas nos planos e programas de iniciativa do Governo Federal; (...) ; VIII- estimular e apoiar processos de cooperação entre os entes federados; IX- subsidiar e apoiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em suas atividades e projetos de cooperação técnica (...)”

Fora a criação dessa nova estrutura, é necessária a compreensão mais ampla desse movimento. O tema de atuação internacional subnacional já era discutido nos fóruns relacionados à política externa brasileira no Ministério de Relações Exteriores desde o governo FHC. Aqui, no entanto, observa-se a aproximação do tema com a Presidência da República com a criação da Subchefia de Assuntos Federativos, ligada diretamente ao gabinete da Casa Civil presidencial. Retomando o discurso de defesa do fortalecimento do diálogo federativo, nota-se que este se tornou um recurso estratégico para o desenvolvimento nacional. A partir desse momento, a atuação internacional subnacional não mais é vista apenas como um tema da política externa, mas também como um tema de política interna por tratar-se de um tema relacionado às políticas de Estado para o desenvolvimento nacional.

## **2. Cooperação Internacional Federativa**

Em consonância com as modificações institucionais, é visível uma alteração do direcionamento das políticas voltadas à atuação internacional subnacional brasileira a partir do início do governo Lula. As estruturas criadas para a execução da diplomacia federativa, empreendidas no governo FHC (1995-2002), foram desarticuladas e novos canais de relacionamento entre governo central e unidades subnacionais foram criados. De fato, como aponta Salomón (2008, p. 153), “(...) el gobierno Lula há apostado decididamente por el activismo internacional de los gobiernos subnacionales em sus diferentes dimensiones: promoción comercial, captación de inversiones y cooperación internacional”. No entanto, apesar de reforçar a dimensão da cooperação internacional federativa, a transformação foi mais profunda do que alterações na diplomacia federativa, de forma que, como aponta Miklos (2010, p.81):

Muitos autores entendem que a atuação da Subchefia de Assuntos Federativos junto às unidades subnacionais não configura um novo momento no relacionamento entre o Estado brasileiro e suas unidades constituintes: tal atuação e a política de Estado desenvolvida para pautá-la seria apenas uma nova etapa da diplomacia federativa (...) se trata, de fato, de um novo momento definido pela desarticulação da diplomacia federativa e a construção de uma nova política de Estado concebida para estabelecer um novo padrão de relacionamento entre Estado e unidades subnacionais brasileiros no que diz respeito à inserção internacional subnacional.

Assim, a Subchefia de Assuntos Federativos assume papel fundamental nas novas

diretrizes da política do governo central direcionada à atuação internacional subnacional. A cooperação internacional federativa ganha destaque dentre as pautas da SAF:

La SAF, sola o en coordinación con la AFEPA, ha estado por detrás de todas las manifestaciones de interés del gobierno central por las actividades de cooperación internacional de los municipios y estados brasileños y ha intentado promover - hasta ahora sin mucho êxito - la circulación de información sobre actuaciones y oportunidades de cooperación entre los propios gobiernos subnacionales (SALOMÓN, 2008, p. 156).

Essa nova perspectiva de atuação abre espaço para o estímulo às ações internacionais subnacionais em conjunto com aquelas empreendidas pelo governo brasileiro. Encontra-se a possibilidade para que essa atuação cooperativa se torne estratégica para o Brasil, transformando as unidades federadas em atores ativos para a atuação brasileira no cenário internacional.

Ainda dentro da SAF, a Assessoria de Cooperação Internacional Federativa (ACIF) buscou uma maior integração com os entes federados através de encontros para debater o tema de forma direta entre representantes dos Governos não centrais e do MRE. Mesmo não levantando debates acerca da política externa comercial, incentivou e promoveu o intercâmbio de experiências entre os representantes dos entes federados. Em fevereiro de 2004 ocorreu a primeira reunião com representantes de todos os estados e do Distrito Federal além de associações de municípios, do Ministério de Relações Exteriores e da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Com o tema *Cooperação Internacional: instrumentos e desafios*, a ACIF converge para o novo direcionamento da política para as unidades subnacionais em relação à atuação internacional. O objetivo principal do encontro era tornar os estados brasileiros participantes da nova inserção internacional brasileira no cenário internacional (NUNES, 2005, p. 46).

Outra atividade que permeia a orientação dos princípios da cooperação internacional federativa foi o *I Seminário sobre coordenação federativa para a promoção de exportações*, contando com representantes dos Ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, das Relações Exteriores, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Agência de Promoções de Exportações do Brasil (APEX-Brasil) e de estados brasileiros. Com o objetivo de “divulgar as ações e os programas do governo federal na promoção das exportações e de estimular ações conjuntas com os estados”, sendo a pauta centrada na “promoção de uma maior articulação entre os governos central e

estadual para a promoção das exportações”, sem um efetivo debate sobre a política externa comercial (NUNES, 2005, p. 47). Também fora estimulada a cooperação horizontal entre os entes federados com o intercâmbio de experiências na organização de departamentos e secretarias estaduais de promoção comercial.

Dessa forma, ao mesmo tempo em que as unidades da federação obtêm reconhecimento na construção da política comercial internacional brasileira, tem-se a consolidação de um novo paradigma sobre a atuação internacional subnacional brasileira, sendo que “deveria ser tratado como um instrumento capaz de contribuir para a diminuição das disparidades sociais no contexto nacional” (MIKLOS, 2010, p. 82-83). Como explica o antigo subsecretário de Assuntos Federativos da Presidência da República Vicente Trevas:

(...) a unidade da Presidência da República responsável pelos Assuntos Federativos buscou interagir com as iniciativas dos governos municipais e estaduais na cena internacional objetivando constituir com os entes federados uma política de cooperação internacional. Tal política tem como fundamento o conceito da cooperação internacional federativa. Trata-se de uma política governamental voltada para a promoção e coordenação de iniciativas externas promovidas pelos governos subnacionais (...) (TREVAS, 2006, p.32).

Temos, então, que a cooperação internacional federativa se apresenta como uma nova referência na relação do governo central e unidades federativas e não uma nova etapa da diplomacia federativa, diferentemente do que afirmado anteriormente. Os aspectos políticos da nova política também são importantes para a sua compreensão, sendo o conceito de cooperação internacional federativa forjado como alternativa para o conceito de diplomacia federativa. Buscando legitimar uma política de Estado que não esboçasse resistência nos setores que recebiam a atuação internacional subnacional e, concomitantemente, evitar conflitos com os setores do Estado que já a apoiavam:

(...) a concepção da cooperação internacional federativa nasceu da percepção da necessidade de se criar um novo conceito que conferisse legitimidade a uma nova política de Estado e não encontrasse, nos setores do Estado que ainda percebiam com receio a atuação internacional subnacional, a resistência que os termos existentes – cooperação descentralizada, paradiplomacia - encontravam. A cooperação internacional federativa foi construída, enfim, como uma nova política desenhada para renovar os termos do debate que pautavam a diplomacia federativa sem entrar em conflito com os setores do Estado brasileiro que a apoiavam. (MIKLOS, 2010, p. 84).

De forma mais operacional, também pode-se entender que a criação e operacionalização da nova estrutura de assistência à atuação internacional subnacional teve fundamental importância para o fortalecimento do diálogo entre o governo central e as unidades subnacionais brasileiras, especialmente às fronteiriças por possuírem um maior intercâmbio com países vizinhos (GOMES FILHO, 2011, p. 87).

Em 2005 ocorre nova mudança estrutural, com a criação da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, inicialmente com a Medida Provisória nº 259 de julho de 2005, sendo convertida na Lei nº 11.204 de dezembro 2005. A nova secretaria se distingue da Casa Civil da Presidência, embora atuem de forma coordenada, possuindo também a chefia de um Ministro de Estado próprio<sup>10</sup>. Dentre suas competências, expressas no Artigo 2º-A, a Secretaria de Relações Institucionais deve auxiliar a presidência na coordenação política do governo, nas relações com o Congresso Nacional e os partidos políticos e na relação com os estados, o Distrito Federal e os municípios. Para isso conta com duas subchefias, sendo uma delas a Subchefia de Assuntos Federativos e a outra a Subchefia de Assuntos Parlamentares (SUPAR). Esse movimento converge para a nova perspectiva atribuída à atuação internacional subnacional brasileira, considerando-a não apenas um elemento de política internacional, mas também uma ferramenta da política nacional.

Atendendo a uma antiga reivindicação dos municípios, dos estados e das províncias dos Estados membros do Mercosul, em dezembro de 2004, na Cúpula de Ouro Preto na cidade de Belo Horizonte, foi criado, com a Decisão 41/04 do Conselho Mercado Comum, o Foro Consultivo de Municípios, estados federados, províncias e departamentos do Mercosul (FCCR). Não se constituía, no entanto, no primeiro espaço de participação de governos locais e regionais dentro do bloco, pois em 2000 fora criada a Reunião Especializada de Municípios e Intendências (REMI), a qual se mostrara insuficiente para atendimento das demandas políticas desses governos por não considera-los como atores efetivos na construção do bloco, atribuindo-lhes apenas tratamento temático.

Já com a criação do FCCR esperava-se, inicialmente, que esses governos participassem de forma direta e efetiva na construção do bloco, uma vez que iniciativas e projetos implementados localmente deveriam fazer parte de um maior esforço da integração regional. O Foro auxiliaria na construção de uma maior e melhor articulação e coordenação dessas iniciativas e projetos, buscando sua otimização. Buscando maior

---

<sup>10</sup> Disponível em <http://www.relacoesinstitucionais.gov.br>

diálogo e cooperação entre as autoridades locais e regionais dos Estados membros do bloco, a Carta do Rio propõe:

1. Estabelecer o compromisso de trabalhar pela consolidação do Mercosul, por meio da ação conjunta entre os governos local, regional e nacional; 2. Iniciar os trabalhos do Foro Consultivo, com base nas propostas feitas pelos representantes durante as reuniões do Comitê de Municípios e de Estados Federados, Províncias e Departamentos e com o fim de contribuir para o fortalecimento e concretização da Agenda do Mercosul; 3. Privilegiar o relacionamento com as demais instâncias do Mercosul, em particular com o Parlamento do Mercosul, com a Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul, o Foro Consultivo Econômico e Social, o Foro de Consulta Concertação e Política e o Programa Somos Mercosul.<sup>11</sup>

Embora criado em 2004, o FCCR só foi instalado efetivamente em janeiro de 2007, sendo a Carta do Rio o documento de efetivação da nova instituição do bloco. Considerando a incorporação das sociedades componentes e legitimadoras do bloco como ferramenta de desenvolvimento do Mercosul, o FCCR foi visto como “a oportunidade de aprofundar o Mercosul e fazê-lo chegar aos cidadãos, criando uma cidadania mercosulina e uma identidade sul-americana”<sup>12</sup>. Da mesma forma, a participação dos atores locais e regionais, juntamente com os governos nacionais, seria capaz de dar uma resposta aos desafios da interação regional e do desenvolvimento regional e local.

No entanto, deve-se observar que o FCCR não possui caráter deliberativo, tornando a possibilidade de incluir as demandas locais e regionais na agenda da integração regional limitada, mesmo que ainda possibilite a ação desses governos em questões relacionadas ao bloco:

A importância destes órgãos para os governos locais se explica pela possibilidade que os mesmos oferecem de incluir os objetivos e necessidades das regiões na agenda de integração regional. Esta possibilidade ainda se mantém limitada, pois o Foro não possui caráter deliberativo. Contudo, a criação do Foro Consultivo representou não apenas uma reivindicação dos governos locais para seu reconhecimento institucional como também abriu espaço para a ação dos governos locais em questões relacionadas à integração do bloco. (PRADO, 2009, p. 89).

---

<sup>11</sup> Conforme “Carta do Rio” de 18 de janeiro de 2007. Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/saf-fccr/mercosul/documentos-oficiais/carta-do-rio/carta-do-rio>.

<sup>12</sup> Conforme “Carta do Rio” de 18 de janeiro de 2007.

A despeito dos questionamentos em torno de o Foro ter frustrado muitas das expectativas que o cercavam na época de sua construção, ele ainda constitui importante salto qualitativo nas discussões acerca dos processos de integração regional de forma mais homogênea, bem como nos processos de atuação internacional subnacional.

El FCCR ha comenzado a realizar importantes aportes al proceso, al incorporar en su interior un Comité de Fronteras y al comenzar a vincular a sectores "periféricos", (...) La realización, durante el año 2007 del encuentro de gobernadores del Nordeste Brasileño y el Noroeste argentino, así como, en el mismo año, de gobernadores del Frente Norte del MERCOSUR, dan cuenta de esta preocupación de los coordinadores de dicha entidad de incorporar al bloque a inmensos territorios que hasta ese momento se hallaban en los márgenes del mismo. (PAIKIN e VAZQUEZ, 2008, p. 227)

No contexto interno, deve-se destacar o protagonismo da Subchefia de Assuntos Federativos na criação do Foro. A aproximação das unidades subnacionais dos temas de integração regional fazia parte do desenvolvimento da cooperação internacional federativa, como assinala Vicente Trevas ao colocar que a nova política para a atuação internacional subnacional requeria “a negociação de uma agenda compartilhada em torno de temas internacionais de interesse comum, tais como a cooperação técnica internacional, a integração fronteiriça, a integração regional, entre outros” (TREVAS, 2006, p. 33).

Destarte, A Subchefia de Assuntos Federativos desenvolveu importante papel na construção do FCCR, seja na negociação junto ao Ministério das Relações Exteriores do Brasil, em um primeiro momento, bem como nas negociações junto aos demais Estados membros do Mercosul.

Los gobiernos centrales brasileño y argentino fueron también impulsores activos del FCCR. (...) Asimismo, desde la creación del FCCR los gobiernos centrales brasileño y argentino, responsables de coordinar los respectivos capítulos nacionales, tienen un papel fundamental en la organización de sus actividades y en la formación de su agenda. En el caso del Brasil pocas dudas caben acerca de que el principal protagonista del capítulo brasileño es el gobierno federal, a través de la Secretaría de Asuntos Federativos (SAF) de la Presidencia de la República. (SALOMÓN, 2008, p. 2).

De forma geral, é importante observar que o FCCR, apesar de não possuir caráter deliberativo, representa um avanço na discussão da atuação internacional subnacional no processo de integração regional do Mercosul. Da mesma forma, deve-se ressaltar a

participação do governo brasileiro na construção da nova instituição, em especial ao protagonismo da Subchefia de Assuntos Federativos, por considerar o Foro como instrumento da construção da política de cooperação internacional federativa.

### **Considerações Finais**

As transformações observadas durante o governo Lula direcionam a uma percepção da atuação internacional subnacional, atribuindo uma nova condição aos governos locais, com maior autonomia devido ao baixo perfil da AFEPA e a concepção dos mesmos como ferramentas de política interna e externa, visando um projeto de desenvolvimento nacional e sinalizando uma possível valorização desses atores. Chega-se, assim, à hipótese de que a transição da política de diplomacia federativa para a política de cooperação internacional federativa constitui um movimento de valorização do fenômeno. A hipótese se reforça com a análise da construção da cooperação internacional federativa, especialmente pela atuação da SAF na para sua construção tanto internamente quanto ao nível de Mercosul.

### **Referências Bibliográficas**

BRASIL. Decreto N° 4.607, de 26 de fevereiro de 2003. *Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Casa Civil da Presidência da República, e dá outras providências*. Brasília, 2003.

\_\_\_\_\_. Decreto n° 4.759, de 20 de Junho de 2003. *Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Casa Civil da Presidência da República, e dá outras providências*. Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. Decreto n° 5.032, de 5 de abril de 2004. *Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Casa Civil da Presidência da República, e dá outras providências*. Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. Decreto N° 5.979, de 6 de dezembro de 2006. *Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Casa Civil da Presidência da República, e dá outras providências*. Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. Decreto n° 7.304, de 22 de setembro de 2010. *Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Casa Civil da Presidência da República, e dá outras providências*. Brasília, 2010

\_\_\_\_\_. Decreto n° 11.204, de 5 dezembro 2005. *Altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios; autoriza a prorrogação de contratos temporários firmados com fundamento no art. 23 da Lei nº 10.667, de 14 de maio de 2003; altera o art. 4º da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005; e dá outras providências*. Brasília,

2005

\_\_\_\_\_. *Medida Provisória nº 259 de julho de 2005. Altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, autoriza a prorrogação de contratos temporários firmados com fundamento no art. 23 da Lei nº 10.667, de 14 de maio de 2003, altera o art. 4º da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e dá outras providências.* Brasília, 2005.

CERVO, A. L. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 46, p. 5-25, 2003, p. 5-25.

GOMES FILHO, F. *A paradiplomacia subnacional no Brasil: Uma análise da política de atuação internacional dos governos estaduais fronteiriços da Amazônia.* Tese de Doutorado. Brasília, Unb – Universidade de Brasília, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais Perfil dos Municípios Brasileiros: 2012.* Rio de Janeiro, IBGE, 2013.

MIKLOS, M. S. *A inserção internacional de unidades subnacionais percebidas pelo Estado Nacional: A experiência brasileira.* Dissertação de mestrado. São Paulo: UNESP, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP), 2010.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Portaria 212, de 30 de abril de 2008.*

NUNES, C. J. S. *A paradiplomacia no Brasil: o caso do Rio Grande do Sul.* Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: UFRGS, 2005.

PAIKIN, D. e VAZQUEZ, M. *¿Paradiplomacia en el MERCOSUR? Incentivos y barreras a la participación de los actores subnacionales en el acuerdo regional.* Buenos Aires, 2008.

PRADO, D. F. B. do. *A atuação internacional dos governos locais via rede: o caso da Mercocidades e do Programa URB-AL Rede 10.* Dissertação de Mestrado. Campinas, Unicamp, 2009.

SALOMÓN, M. El Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUL en el Contexto de La Política Exterior Brasileña. *Seminário Sobre El Foro Consultivo De Municipios, Estados Federados, Provincias Y Departamentos Del Mercosul*, CARI, Buenos Aires, Argentina, 19 e 20 de novembro de 2008.

\_\_\_\_\_. *Paradiplomacy in the developing world: The case of Brazil.* In: Amen, Mark et al (orgs.). *Cities and global governance.* Ashgate, 2010.

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

TREVAS, V. Os Governos Locais e Regionais nas Relações Internacionais. In: VIGEVANI, T.; WANDERLEY, L. E.; CINTRA, R. (orgs.). *Cadernos CEDEC: A Ação Internacional das Cidades no Contexto da Globalização.* São Paulo: CEDEC, 2006.

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