



CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

T E S E

**Política Externa Federativa: análise de
ações internacionais de Estados e
Municípios Brasileiros**

Gilberto Marcos Antonio Rodrigues*

* Professor do Programa de Mestrado em Direito da Universidade Católica de Santos (UniSantos), e da Faculdade Santa Marcelina /SP. Pesquisador do GAPCon/UCAM. Doutor em Ciências Sociais: Relações Internacionais pela PUC-SP



Sumário

Introdução.....	3
Testemunho do autor.....	10
Debate.....	21

Introdução

Podem os governos subnacionais desenvolver sua própria política externa, no âmbito de sua autonomia? Em que momentos, por quais razões e de que forma essa política externa tem sido desenvolvida no mundo e, particularmente, no Brasil? Que desafios, problemas e oportunidades esse fenômeno apresenta para a política externa brasileira no contexto federativo? Essas três perguntas constituem o eixo central da tese de doutorado intitulada “Política Externa Federativa: análise de ações internacionais de Estados e Municípios Brasileiros”.

Desenvolvida no Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais da PUC-SP, na área de concentração de Relações Internacionais, durante o período 1999-2004, com bolsa do CNPq, a tese foi defendida e aprovada em 22 de junho de 2004, com nota máxima (10), pela Banca Examinadora formada pelos professores doutores Guido Fernando Silva Soares (Faculdade de Direito/USP), Kjell-Ake Nordquist (Department of Peace and Conflict Research/ Uppsala University), Rui de Britto Álvares Affonso (Instituto de Economia/Unicamp), Janina Onuki (Departamento de Política/PUC-SP) e Paulo-Edgar Almeida Resende (Orientador).

São variadas e complexas as motivações que levam um pesquisador a decidir por um tema de investigação. Meu interesse e curiosidade sobre o tema foram despertados e alimentados, no âmbito mais geral, pelas transformações das relações internacionais nos anos da década de 1990 e pela emergência de novos atores na configuração de dois grandes movimentos globais, contraditórios e conviventes: a fragmentação e a integração; em âmbito mais particular, destaco o conhecimento da ação pioneira do Prof. Clóvis Brigagão na assessoria internacional do governo do Estado do Rio de Janeiro (1983-1984); e minha experiência como consultor do PNUD no Estado do Amapá (1998).

A definição do tema da tese objetivou a análise do fenômeno da paradiplomacia no País. Sua delimitação abarcou as duas esferas subnacionais de governo que, na República Federativa do Brasil, compõem a federação trina: Estados e Municípios. A peculiaridade da forma de Estado federativa agrega características diferenciadas às ações internacionais dos governos subnacionais, no âmbito de sua autonomia, geradora de esferas de competência previstas constitucionalmente.

Hipóteses

Tendo como pano de fundo essencial às transformações ocorridas nas relações internacionais na década de 1990 com reflexos concretos nos foros multilaterais e na institucionalidade das organizações intergovernamentais, globais e regionais, e os processos de integração, que fortaleceram a legitimidade dos poderes locais e

criaram espaços de inserção internacional direta, elegi como hipóteses: 1) Existe uma política externa própria de governos subnacionais, que no Brasil pode ser denominada como política externa federativa; 2) Podem-se identificar três marcos de análise da formação e desenvolvimento da política externa federativa: democratização, integração e globalização; 3) A política externa federativa de estados tem características diferentes daquela dos municípios; 4) O Itamaraty reconheceu o fenômeno e procurou, de forma reativa, adaptar-se às suas demandas e desafios. 5) A política externa federativa agrega novos ingredientes à relação entre o pacto federativo e a inserção internacional do País.

Metodologia

Na medida em que o objeto de investigação é contemporâneo, vali-me de fontes primárias documentais, oficiais e públicas, algumas delas obtidas em primeira mão por via de protagonistas de alguns dos fenômenos investigados – os mesmos protagonistas que forneceram testemunhos e depoimentos que, a meu juízo, fortaleceram e corroboraram o argumento da tese, tais como os ex-governadores Pedro Simon e João Alberto Capibaribe; o ex-chanceler, Embaixador Ramiro Saraiva Guerreiro; o professor Clóvis Brigagão; o funcionário da ONU, Alberto Paranhos, chefe do Escritório do Habitat/América Latina e Caribe; a professora Melba Pria, ex-Diretora de Enlace Federal y Estatal da chancelaria mexicana.

No curso da pesquisa foram de grande relevância os contatos travados e as oportunidades de diálogo com a Assessoria de Relações Federativas do Itamaraty e a organização *Internacional Forum of Federations*, com sede em Ottawa, bem como as viagens que realizei ao Canadá, à Suíça, aos EUA, ao México e à Índia, onde coletei material e debati com importantes técnicos e acadêmicos de várias esferas de governo.

Estrutura da tese

A tese está composta por sete capítulos, cada qual acompanhado de conclusões parciais, e, ao final, conclusões gerais, apêndices e anexos. O primeiro capítulo começa por enfrentar o que chamei a (im)precisão terminológica. É um capítulo que transita entre as teorias, os conceitos e definições sobre o objeto. Dadas as múltiplas formas de denominar os atores e o fenômeno das relações internacionais de governos subnacionais, hoje amplamente conhecido como paradiplomacia (*paradiplomacy*), considere necessário explicar o que entendo por governos subnacionais, governos não-centrais, regiões; paradiplomacia, diplomacia federativa, política externa federativa. Ao tratar dos atores e do fenômeno, busquei esclarecer e justificar minha opção teórica e conceitual e, como contribuição ao

estudo do tema, defini a política externa federativa como “a estratégia própria de um Estado ou Município, desenvolvida no âmbito de sua autonomia, visando à sua inserção internacional, de forma individual ou coletiva”.

No segundo capítulo, tratei de responder às três questões principais: 1) qual o lugar dos governos subnacionais nas relações internacionais? 2) como os governos subnacionais são tratados pelo Direito Internacional Público? 3) quais os casos relevantes de autonomia subnacional, no campo internacional, regulados pelo Direito Constitucional de Estados federais ou descentralizados? A primeira questão reporta às discussões teóricas das relações internacionais em que os atores não-centrais e os não governamentais ganharam importâncias na formação de regimes internacionais geradores de interdependência. Nessa perspectiva, ressaltam-se as contribuições de Keohane e Nye (1977) e James Rosenau (1990). A obra referencial, específica sobre o tema, foi organizada por Hans Michelmann e Panayotis Soldatos, *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units* (1990). Desde então, toda uma literatura se estabeleceu nessa área, que inclui autores como Michael Keating, Noe Cornago Prieto e John Kincaid, entre outros. A par do desenvolvimento da teoria, a evolução dos novos temas das relações internacionais – meio ambiente, direitos humanos, economia e comércio – abriram espaços para a transformação do poder local como ator internacional. Em relação à segunda indagação, embora os governos subnacionais não sejam considerados sujeitos de Direito Internacional, nem este tema esteja na agenda das comissões jurídicas da ONU e da OEA, há uma crescente ambigüidade no tratamento que o poder local recebe dos organismos multilaterais, que os reconhecem como entidades legítimas e aptas a participar e opinar. Na última questão proposta, analisei de forma breve os seguintes casos constitucionais: EUA, Canadá, México, Argentina, Venezuela, Alemanha, Suíça, Bélgica, Áustria, Espanha, Rússia e Índia. Destaquei a análise do caso argentino, devido a um debate existente naquele país entre juristas centralistas e provincialistas, com respeito à interpretação do artigo 124 da Constituição Argentina, fruto da reforma de 1994, que instituiu a paradiplomacia provincial no País.

No capítulo terceiro investiguei os fundamentos históricos da autonomia federativa no Brasil, desde o período colonial, a partir do qual ocorreram movimentos regionais de independência, que marcaram o sentimento de identidade e de percepção de autonomia de alguns Estados e a modelagem do constitucionalismo brasileiro. O período da República Velha (1890-1930), amparado pelo constitucionalismo de 1891, constitui importante momento de atuação internacional dos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, nas áreas de investimento estrangeiro e imigração.

O quarto capítulo constitui o grande arcabouço explicativo dos três marcos referenciais da manifestação do fenômeno no Brasil: a democratização, a integração

e a globalização. Cada um desses marcos referenciais apresenta um caso-chave em que a política externa federativa se desenvolveu e se consumou sob o respectivo guarda-chuva conceitual.

No marco da democratização, o Estado do Rio de Janeiro, com o primeiro governo de Leonel Brizola (1983-1986) protagonizou a mais importante experiência de política externa federativa, até hoje não superada no campo político-partidário, cujo papel na abertura política foi único e de especial relevância para a transição democrática brasileira. O interessante desse caso é que ele começou no exílio de Brizola e de sua articulação com os partidos social-democratas europeus, estadunidenses, canadenses e latino-americanos, que resultou no seu ingresso, via PTB, depois PDT, na Internacional Socialista. Quando Brizola assumiu o governo, já havia toda uma gama de relações internacionais do partido que se incorporou ao governo. Daí o Prof. Brigagão, que era assessor internacional do partido, ter criado e coordenado a primeira assessoria internacional de um Estado brasileiro, no Rio de Janeiro. Como pôde Brizola realizar uma política externa federativa e, em alguns casos, uma política internacional, convivendo com o governo militar? A entrevista do Embaixador Saraiva Guerreiro foi esclarecedora nesse sentido: ele afirmou que a presença de Brizola não causava constrangimento ao Itamaraty e garantiu que “não houve experiência estadual imprópria. Nunca houve atitude imprópria da perspectiva do interesse nacional. Arraes e Brizola, os mais extremados, não fizeram nada impróprio nessa perspectiva”.

No marco da integração, o Estado do Rio Grande do Sul, durante o governo de Pedro Simon (1987-1990) assumiu o protagonismo subnacional no processo de integração do Brasil com a Argentina, e teve papel fundamental na Aprovação do Protocolo 23 – Fronteiriço (1988), primeiro instrumento internacional, negociado e aprovado pelo Brasil, que pela primeira vez reconhece a participação de governos subnacionais na política externa do País. Simon convidou o Professor Ricardo Seitenfus para criar e assumir a Secretaria Especial de Assuntos Internacionais do Estado, órgão que articulou o processo de integração subnacional com províncias e cidades argentinas. Pedro Simon revela um fato que mostra o nível de atuação a que chegou a política externa federativa do Estado: quando Carlos Menem assumiu a presidência da Argentina, houve um grande receio de que todo o processo de integração fosse colocado em xeque, por isso o governador disse ter ido a Buenos Aires com o propósito de falar diretamente com Menem, ocasião em que afirmou haver mostrado “a importância, o significado para todos nós, que era um movimento nosso, da maior importância, lembrei as ligações de Vargas com Perón (...) foi quando o Menem se integrou ao movimento”. É interessante notar que a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, de 1989, elaborada durante o governo de Simon, prevê em seu preâmbulo o compromisso do Estado com a integração dos povos latino-americanos.

No marco da globalização, o Estado do Amapá, no período do primeiro governo de João Alberto Capibaribe (1995-1998), desenvolveu a mais completa política externa federativa brasileira, visando à criação de alternativas de desenvolvimento sustentável em cenário interno de isolamento político e geográfico, por meio de parcerias internacionais diretas. Com sua estratégia, o Estado criou condições para o estabelecimento de nova relação do País com a Guiana Francesa bem como do desenvolvimento integrado daquela região. Transformado de território a Estado federado, em 1989, sem ligação rodoviária ou ferroviária com o território brasileiro, com uma economia de base extrativista, embora com imensa riqueza florestal e de biodiversidade, o Amapá transformou-se num jogador internacional na gestão de Capibaribe, a partir da criação e execução do seu Programa de Desenvolvimento Sustentável do Amapá (PDSA), que previu sua inserção internacional, com a circunstância constrangedora de ser partido de oposição ao governo de Fernando Henrique Cardoso. A criação de uma Agência de Desenvolvimento do Amapá (ADAP), como autarquia do Estado, possibilitou a geração de programas e projetos de desenvolvimento com liames internacionais. A relação com a Guiana Francesa se aprofundou a tal ponto, que várias decisões passaram a ser tomadas no interesse comum. No início do segundo mandato de Capibaribe, Antoine Karam, Presidente do Conselho Regional da Guiana Francesa, afirmou “são quatro anos de decisões conjuntas, na busca de soluções para os problemas comuns entre o Amapá e a Guiana Francesa, identificando problemas, compartilhando obstáculos, concluindo-se que ambas as regiões estão ligadas através de uma visão global de um futuro certamente promissor”.

O capítulo quinto constitui uma análise da política externa federativa dos Municípios, tendo como principal marco de referência o multilateralismo pós-1990. Ao contrário dos Estados, os Municípios possuem uma longa e rica história de relações internacionais em diferentes períodos civilizacionais do Ocidente. Desde as Cidades-estado gregas até as cidades medievais e da Renascença, com destaque para as associações de cidades visando a facilitar o comércio internacional (como a Liga Hanseática), pode-se identificar movimentos transterritoriais de cidades, com grande intensidade. Mas, de fato, a década de 1990 constitui o período da explosão de ações internacionais municipais. É interessante observar como a década de Conferências promovidas pela ONU empoderou as cidades do ponto de vista internacional. A Rio/1992 e a Habitat/1996 foram fundamentais nesse sentido e conferiram perenidade a essa projeção, posto que seus documentos políticos, a Agenda 21 e a Agenda Habitat garantem a atuação do poder local nos processos decisórios globais. Analisei três casos de cidades brasileiras – Curitiba, Porto Alegre e São Paulo – e como cada qual logrou elaborar e executar sua política externa federativa nessa ambiência global. Uma das características importantes da política externa contemporânea de cidades, que a diferencia muito dos Estados, é a sua dupla dimensão bilateral/multilateral, bem marcada. Bilateralmente, os Municípios podem relacionar-se com outros, por meio de acordos de gemação

(cidades-irmãs) e de cooperação técnica. Nesse campo, há muita atividade, mesmo naqueles Municípios em que não há sequer consciência sobre a política externa que desenvolve. Multilateralmente, as redes de cidades tornaram-se um poderoso instrumento de ação coletiva, de trocas, de ações conjuntas e concertadas no âmbito global. A criação das Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), com sede em Barcelona, em 2004, é o corolário desse movimento que se espalha nas searas regionais e sub-regionais. A Rede Mercocidades tornou-se tão ativa que sua credibilidade e dinamismo não foram afetados com a crise que o bloco passou a enfrentar desde fins do século XX.

No capítulo sexto, analisei como o Itamaraty encarou a nova e pujante realidade das ações internacionais de governos subnacionais. Meu argumento é de que o reconhecimento do fenômeno da paradiplomacia pelo MRE se deu, em grande medida, pela via reativa. Dois fatos teriam alimentado a reação do Itamaraty: a Reforma Constitucional Argentina, em 1994, que reconheceu a paradiplomacia das províncias; e a crise de Chiapas, no México, em 1995 (recordando-se que o governo mexicano foi pego de surpresa por um movimento subnacional com implicações globais). Logo no início do Governo do Presidente Fernando Henrique, o Ministro Luiz Felipe Lampreia, em audiência na Câmara dos Deputados, no mês de abril de 1995, mencionou pela primeira vez a diplomacia federativa, como uma vertente de diplomacia pública, parte das diretrizes do governo. Em 1997, foi criada a Assessoria de Relações Federativas, vinculada ao gabinete do Chanceler. Sem dúvida que a criação da ARF significou uma mudança de postura do Itamaraty em relação ao tema, embora não restrita a governos subnacionais, mas abarcando as organizações da sociedade civil. Com o governo do Presidente Lula, a ARF foi transformada em Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA). O tema conquistou interesse no MRE a ponto de já contar com duas teses do CAE, sobre a diplomacia federativa (Antenor Bogea) e paradiplomacia (José Vicente Lessa), que constituem importantes análises do fenômeno nas perspectivas política, econômica, cultural e jurídica. Entretanto, em que pese às estruturas criadas e o aumento de interesse dos diplomatas, a diplomacia federativa, como diplomacia do governo federal voltada aos governos subnacionais, não tem condições de atender à crescente demanda subnacional brasileira. Por isso, propus a criação dos adidos federativos, como forma de auxiliar as ações internacionais de Estados e Municípios, respeitando suas peculiaridades.

Finalmente, no capítulo sétimo intentei analisar o fenômeno da paradiplomacia e suas implicações para o incremento de cooperação internacional, por um lado; e como fonte de conflitos por outro lado. Essa análise, no âmbito brasileiro, teve por escopo verificar alguns casos geradores de conflitos, como a moratória do eurobônus do Estado de Minas Gerais (Governo Estadual de Itamar Franco, 1999-2002), o Fórum Social Mundial em Porto Alegre e as ações isoladas do Município de São Paulo durante o governo da Prefeita Marta Suplicy (2001-2004). Além disso,

tratei de analisar as complexas variáveis que a globalização vem produzindo no cenário federativo brasileiro, e seus impactos nas estratégias de competitividade econômica, na disputa por empréstimos internacionais, na dinâmica de integração sub-regional e nas negociações comerciais regionais (ALCA) e globais (OMC). Concomitante à abertura política e econômica do Brasil, emergiu a chamada guerra fiscal entre Estados e Municípios, com evidentes implicações internacionais, uma verdadeira distorção na essência do pacto federativo brasileiro. Diante desses problemas e desafios, que contêm tanto o potencial da cooperação quanto do conflito, e tendo em vista a histórica carência de relações intergovernamentais federativas no País, propus a criação de um Conselho da Federação “que pudesse reunir a União, os Estados e os representantes de Municípios (Frente Nacional de Prefeitos, Confederação Nacional de Municípios), para dialogar de forma permanente e sistemática sobre os desafios que demandam ações coordenadas, cooperativas e conjuntas”.

Conclusões Gerais

O fenômeno das relações internacionais de governos subnacionais enfrenta um problema terminológico que, em certa medida, reflete as idiosincrasias de cada país, mas também a opção conceitual que se adota para compreender e situar as ações internacionais de Estados e Municípios, tomando-se em conta seu grau de autonomia e sua legitimidade democrática em Estados com forma federal ou centralizados. Por isso, tenho para mim que a expressão paradiplomacia pode ser utilizada de forma genérica para identificar as relações internacionais de Estados, Províncias e Municípios. No caso brasileiro, diferencio o conteúdo das expressões política externa federativa e diplomacia federativa, pois considero que esta reflete a perspectiva do governo federal, enquanto que aquela reflete a perspectiva autônoma dos governos subnacionais. É possível analisar a política externa federativa no Brasil mediante os marcos da democratização, integração e globalização para os casos de Estados; e mediante o marco do multilateralismo pós-1990 para o caso dos Municípios. A política externa federativa e a diplomacia federativa constituem fenômenos que se entrecruzam e demandam, cada vez mais, a atualização do Estado e da sociedade brasileira para aprimorar os canais de cooperação e de coordenação de ações, respeitadas as autonomias, visando ao federalismo cooperativo e participativo.

Considerações sobre o *aggiornamento* do tema no Brasil, no período 2004-2006.

De junho de 2004 a junho de 2006, fatos notáveis relacionados ao fenômeno da paradiplomacia tiveram lugar no Brasil. O mais importante, sem dúvida, foi o reconhecimento oficial da paradiplomacia no processo de integração do Mercosul. Com efeito, durante a XXVII Reunião do Conselho Mercado Comum do Mercosul, em dezembro de 2004, foi aprovada a criação do Foro Consultivo de Municípios,

Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul, com apoio do governo brasileiro. Embora não tenha sido instalado até o momento, a criação deste Foro é um indicador peremptório da superação de supostos entraves jurídicos, tanto na perspectiva da legitimidade quanto da legalidade, da autonomia de governos subnacionais para realizar sua política externa federativa (ou diplomacia federativa, a depender da perspectiva). Outras iniciativas importantes, que promete gerar bons debates e eventuais alterações legais, foi a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) do diplomata e deputado federal André Costa, do Rio de Janeiro, em setembro de 2005, introduzindo a paradiplomacia de forma expressa no texto constitucional, prevendo a celebração de acordos de cooperação entre Estados, Distrito Federal e Municípios com outras coletividades estrangeiras. No âmbito estritamente municipal, pela pujança das redes de municípios, teve lugar o I Fórum de Secretários de Relações Internacionais de Cidades, em Salvador, em junho de 2005, por iniciativa do Secretário Extraordinário de Relações Internacionais da Prefeitura daquela cidade, Professor Leonel Leal; já o II Fórum ocorreu em Campinas, promovido pela Prefeitura daquela cidade, em maio de 2006; as deliberações desses Fóruns prevêem a realização de um encontro anual e institucionalização progressiva do movimento. Outro fato digno de nota ocorreu na Reunião Anual de Governadores do BID, realizada em Belo Horizonte, em maio de 2006: a possibilidade de aprovação de empréstimos diretos a governos subnacionais sem necessidade de aval da União. Finalmente, é fundamental registrar a publicação do Diretório de Relações Internacionais Federativas no Brasil (Rio de Janeiro: Gramma, 2005), fruto da primeira pesquisa sobre as estruturas de Estados e Municípios Capitais voltadas para a paradiplomacia, trabalho inovador coordenado pelo Prof. Clóvis Brigagão, com a minha colaboração e de outros pesquisadores.

Testemunho do autor

Começo essa apresentação explicitando minhas duas motivações para fazer esta tese: uma macro e motivações concretas. O Motivo macro foi a dinâmica das Relações Internacionais nos anos de 1990 – estudando Relações Internacionais na Costa Rica (*Universidad para la Paz*, 1991-92) – tive o privilégio de ter sido apresentado a uma visão aberta do fim da Guerra Fria e a emergência de novos atores nas Relações Internacionais - que colocavam em segundo plano a *high politics* – e em primeiro esses assuntos: economia, meio ambiente, direitos humanos, democracia, daí emergiram os novos atores não governamentais com um papel cada vez mais relevante. Os outros dois motivos têm a ver com Prof. Clóvis Brigagão, pois ao conhecê-lo, no ano de 1995, soube da experiência no Rio de Janeiro no primeiro mandato de Brizola. Outra experiência concreta que tive foi como consultor do PNUD no Amapá, onde pude, em duas oportunidades (1998/99) testemunhar e até mesmo participar do que foi o projeto do governador Capibaribe

A primeira questão importante a ser lembrada em uma exposição sobre Relações Internacionais é que se trata de um campo multidisciplinar, interdisciplinar e transdisciplinar. Embora minha graduação tenha sido em Direito, depois do mestrado e doutorado em Relações Internacionais e principalmente do diálogo com internacionalistas, vão fazendo com que nos tornemos pessoas “ambíguas”. Sinto-me bastante multidisciplinar e procurei, na tese, imprimir esta característica que é o diálogo entre várias disciplinas, ou seja, o rompimento da própria disciplina – tentando englobar as várias opiniões e fontes.

A segunda questão fundamental é a visão brasileira. O fato de utilizarmos a bibliografia estrangeira não significa que fiquemos reféns ou apenas repetidores desta visão estrangeira. O Prof. Clóvis é um dos maiores defensores da formulação de uma visão brasileira. As idéias fortes da tese possuem alguns eixos. Um grande eixo é a questão da autonomia dos governos subnacionais: Estados e Municípios brasileiros. Nós vivemos em uma República Federativa, o que faz com os Estados e Municípios tenham margens de autonomia inexploradas e algumas delas totalmente desconhecidas, do ponto de vista não só teórico, mas prático. Então, procurei conduzir o estudo, não sei se até o limite, mas bem perto das possibilidades internacionais dos Estados e Municípios, dentro de um aspecto da Federação. Este fenômeno, que hoje é muito conhecido como paradiplomacia, no inglês *paradiplomacy*, é um fenômeno singular, no sentido de não ter parâmetros na forma como vem se desenvolvendo não só no Brasil, mas sobretudo no Brasil.

O outro eixo da tese foi vislumbrar a pesquisa a partir da visão dos atores subnacionais e não a partir da visão do Governo Federal. Tentei discernir essas características. Uma coisa é a forma com que o Governo Federal se relaciona com este processo, e outra são os governos sub-nacionais formulando e executando o que chamo de “política externa federativa”.

Pode-se identificar três marcos de análise da formação e desenvolvimento da Política Externa Federativa: a democratização, a integração e a globalização. As políticas externas de Estados têm características distintas daquelas de Municípios – esse é outro dado importante. Muitas vezes falamos da paradiplomacia como se fosse algo semelhante em Estados e Municípios – e não é. Há muitas diferenças do que vem a ser o cenário para Municípios e para Estados.

O Itamaraty reconheceu esse fenômeno e procurou de forma reativa – faço esta afirmação, e procuro desenvolver uma argumentação neste sentido – adaptar suas demandas e desafios. E finalmente, a Política Externa Federativa agrega novos ingredientes à relação entre o pacto federativo e a inserção internacional do país, ou seja, é uma questão altamente desafiadora para as Ciências Sociais, Ciências Políticas, Direito e Relações Internacionais.

Quanto à metodologia, outra indagação que se coloca: qual marco teórico, casos, pesquisa de campo serão desenvolvidos? Pude encontrar meios metodológicos, sem purismo – misturar no liquidificador da pesquisa a teoria com as possibilidades de casos concretos – a exemplo do caso da Assessoria no Rio Janeiro, que o Prof. Brigagão protagonizou, além de outras entrevistas. Fazer uma tese acerca de um período recente da história significa não ter documentos abertos para pesquisar os fatos. Neste sentido, foi necessário fazer entrevistas, principalmente com os atores que participaram do processo, ou seja, ter acesso à fonte original/primária. Temos que colher estes testemunhos e escrever sobre o tema com parcimônia. Não podemos apenas reproduzir tudo, assumindo que seja uma verdade absoluta. Diante das Ciências Sociais, as verdades são relativas, mas dentro de um quebra-cabeça, a verdade parcial compõe uma grande verdade – que é o horizonte da tese.

Tive também a oportunidade de fazer algumas viagens e dialogar, sobretudo com sistemas federais que já têm experiência, como: Canadá, EUA, Suíça, Índia, Argentina - lugares com experiências mais avançadas.

Quanto à estrutura da tese, e agora posso entrar em seu conteúdo, procurei desenvolvê-la em sete capítulos. E nestes capítulos procurei organizar uma lógica, de forma que eles pudessem ter vida própria, e não fossem necessariamente dependentes um do outro. Assim, se o leitor, ao léu, abrisse o terceiro capítulo poderia ler sem prejuízo de não ter lido os dois primeiros. Exceto no primeiro capítulo, no qual procurei fazer uma discussão do ponto de vista terminológico, a leitura trás benefícios para todos os demais. Foi exatamente neste primeiro capítulo, que achei por bem não fazer algo teórico, então, diante do meu próprio objeto de pesquisa na medida em que fui percebendo a miríade – a quantidade de expressões utilizadas para definir o fenômeno, aí disse para mim mesmo que seria preciso fazer um capítulo para discutir as expressões utilizadas pelo tema, para poder, inclusive, me fazer entender diante de meus interlocutores. Desta maneira, foi necessário traçar um eixo terminológico, e em seguida, inevitavelmente, as questões teóricas foram descobertas.

Na literatura ocidental, a política externa federativa tem sido qualificada como paradiplomacia, mas de uma forma mais ampla. Dessa forma, segundo alguns autores:

- Micro-diplomacia: expressão utilizada na literatura anglo-saxã.

- Protodiplomacia: expressão especial é relativa ao Quebec. Como a província do Quebec no Canadá, desde os anos de 1960, tem auto-afirmações culturais e lingüísticas desencadeou-se um separatismo. O Quebec acabou se preparando para

ser um país independente e criou uma diplomacia que eles chamam de protodiplomacia. Na verdade, ela é uma prévia da diplomacia nacional, por isso esta expressão não significa nada para o Brasil.

- Diplomacia Federativa: expressão oficialmente utilizada pelo Ministério das Relações Exteriores – de certa forma é uma contribuição brasileira para a terminologia.

- Diplomacia Empresarial: expressão utilizada na área corporativa.

- Diplomacia Multi-Governamental: envolve todos os Estados/Países. A problemática aqui é que o Itamaraty – no caso do Brasil – não é o único formulador da política externa brasileira. O Ministério da Indústria, Desenvolvimento e Comércio; Saúde; Secretaria Especial de Direitos Humanos; e outros também têm atuação significativa, embora o Itamaraty continue sendo o eixo principal.

A expressão adotada, tendo como inspiração a concepção de Estado Federativo Brasileiro, foi a Política Externa Federativa. E parte da tese se dedica à discussão da diferença entre Política Externa Federativa e Diplomacia Federativa. Essa diferença a princípio não existe, as pessoas utilizam as expressões como se fossem homólogas; vejo que são diferentes e procuro demonstrar o porquê. Então, há toda essa discussão teórica e terminológica – vale registrar que hoje a expressão paradiplomacia é utilizada correntemente no mundo. Ela foi lançada por dois autores da América do Norte: Hans Michelmann e Panayotis Soldatos - *Federalism and International Relations. - The Role of Subnational Units* (1990), é a referência neste campo.

Antes deles, Keohane e Nye (1977), no debate da interdependência já falavam da importância dos atores subnacionais. Depois deles, veio James Rosenau em *Turbulence in World Politics* (1990), isso na literatura americana que tem uma grande ascendência nos estudos sobre paradiplomacia. E nesta linha, Michael Keating, Noe Cornago Prieto (País Basco) e John Kincaid – estadunidense que vai mais para o lado federalista – são autores que também têm discutido esta temática.

Já no segundo capítulo, procurei exatamente desenvolver a problemática do lugar dos governos subnacionais e relações internacionais no Direito Internacional Público e no Direito Constitucional. No campo do direito, um grande problema é que os constitucionalistas – aqueles que dialogam sobre o Direito Constitucional – não conversam com os que pensam o Direito Internacional Público, não há interface. Houve um professor na PUC, na área do Direito, que chegou mesmo a afirmar que o Direito Internacional não existe; o que existe é o Direito Constitucional que se projeta nas relações internacionais. De forma que procurei fazer uma análise sobre qual seria o lugar do tema no âmbito do Direito

Constitucional e das Relações internacionais. A Análise se mostrou muito rica, pois os direitos constitucionais são muito variados neste sentido e conferem autonomias variadas para seus governos subnacionais. E estas variações implicam imagens de relacionamento internacional autorizado pelo Governo Central.

Bom, no campo do Direito Internacional podemos perguntar: são os governos subnacionais sujeitos de Direito Internacional? A resposta é negativa, pois vivemos em uma matriz Westfaliana, ou seja, são sujeitos de Direito Internacional Público somente os Estados Nacionais.

Numa consulta que a Corte Internacional de Justiça recebeu em 1948, respondida em 1949, sobre a possibilidade da ONU ter personalidade jurídica - com relação ao atentado no Oriente Médio, no qual foram mortos alguns funcionários da ONU - a Corte respondeu que sim, a ONU teria personalidade jurídica própria, na medida em que mantém corpo de funcionários, administração e etc. A partir daí, passamos a ter no Direito Internacional dois sujeitos básicos: os Estados e as Organizações Internacionais. Mais para frente, os Direitos Humanos “empurraram” o Direito Internacional no sentido de reconhecerem os indivíduos como sujeitos nos casos de Direito Humanitário e proteção da pessoa humana. Desta forma, as empresas transnacionais não são sujeitos e os governos subnacionais tampouco - eles são atores.

Infelizmente no Direito não se dá atenção às organizações não governamentais, organizações da sociedade civil, transnacionais e etc. Apenas por não serem sujeito de direito. Por conta disso, as Relações Internacionais, a Sociologia e as Ciências Sociais são as áreas nas quais a paradiplomacia tem mais destaque, pois não há um limitador, assim como o Direito, em vários países. Por exemplo, nos EUA, Canadá, Alemanha, Suíça existe uma Cláusula chamada “Cláusula Federal” - quando o Estado assina um tratado, todas as províncias e estados federados têm que acordar sobre este tratado. A questão da Cláusula Federal também está presente na Organização Internacional do Trabalho (OIT). No estatuto da OIT, de 1919, se prevê que os Estados enviem esforços para que normas da OIT sejam cumpridas dentro de seus Estados. Então, o fato de não serem sujeitos de direito internacional não significa que o direito internacional não lhes confira existência. Eles existem e podem se comportar como se Estados fossem.

Há toda uma discussão em torno disso, ou seja, até que ponto os Estados deveriam se mexer para discutir este assunto. Então, fui investigar as agendas de Direito da ONU (Comissão de Direito Internacional/CDI) e da OEA (Comissão Jurídica Interamericana/CJI - com sede no Rio de Janeiro). Nestas agendas não há nada sobre este assunto - os juristas da CDI e da CJI não estão discutindo este tema até o momento. Contudo, quando se discutiu na CDI, por 30 anos, a problemática da Responsabilidade dos Estados, finalmente saiu um projeto de artigos em 2001, que

foi relatado pelo jurista James Crawford e que em sua análise sobre este estatuto diz o seguinte: o Estado Nação responde pelos seus membros, então, se um governo subnacional praticar um ato ilícito, quem responde pelo seu ato é o Estado. Mas, se este Estado conferir ao seu Estado subnacional autonomia para este ato, quem responde é o próprio Estado subnacional. Então, se começa a entrar em um certo limbo, pois não deixa claro até que ponto o governo subnacional tem que responder ou terá condições de responder. Desta forma, esta é uma área em que o Direito terá que analisar. Ainda neste capítulo, me propus a analisar alguns casos específicos: EUA, Canadá, México, Argentina, Alemanha, Suíça, Bélgica e Áustria.

EUA: possui uma enorme tradição nesta área. A fundação do federalismo ocidental se dá com os EUA e quando houve esta fundação já se previa esta possibilidade residual, principalmente na prática do comércio americano. Há um cálculo feito por um pesquisador americano que diz que cada Estado americano teria pelo menos três escritórios fora dos EUA, principalmente no México, Canadá e Europa. Recentemente, o Estado de Nova Jersey abriu um escritório em São Paulo. Tocqueville, em “Democracia da América”, avaliou que os americanos decidiram que a Política Externa seria feita pela União, somente por ser mais vantajoso. Este critério da vantagem deixou de existir com a globalização. Agora é o contrário, o mais vantajoso é que os governos subnacionais possam somar seus esforços de projeção.

Canadá: tem uma situação semelhante a dos EUA, só que é um sistema parlamentar, então, tem algumas diferenças. Suas províncias têm uma grande ascendência na política externa, principalmente tratados. Para o Protocolo de Kyoto poder ser ratificado, por exemplo, se faz necessário uma conferência interna para serem acordadas cotas entre as Províncias, isto ocorre porque a produção de gás e petróleo é assimétrica e o Protocolo de Kyoto impacta muitos Estados mais à oeste do Canadá. Tal atitude seria impensável no Brasil.

Alemanha: tem um órgão chamado *Bundesrat* – uma espécie de câmara dos Estados (*Länder*) e é onde ocorre toda a discussão federativa. Os *Länder* possuem autonomia para assinar tratados; é um sistema muito estudado pelo grau de autonomia que lhe é atribuído.

Suíça: caso muito particular, pois entre os cantões há um equilíbrio muito grande de rotatividade, participam da política exterior do país, inclusive, na questão de refugiados e nacionalidade. Além de cada cantão ter sua própria legislação.

Bélgica: federalismo recente, e por ser recente já possui medidas muito avançadas.

Áustria: semelhante ao sistema alemão.

Espanha: não é um Estado Federal, mas é altamente descentralizado e a constituição espanhola previu as chamadas: *regiones autónomas*. A Espanha está vivendo uma fase de discussão sobre os estatutos de autonomia e o Presidente Zapatero tem conduzindo este processo. Muitos espanhóis mais conservadores acham perigoso, mas dentro de um conceito de democracia é válido discutir maiores margens de autonomia.

Rússia/Índia: Estados federativos com alto nível de federação. Não são casos ainda mais importantes no ponto de vista de autonomia.

Argentina: destaque maior, pois ela aprovou em sua Reforma Constitucional (1994 – art. 124) medidas que propiciam às províncias e ao distrito federal (Buenos Aires) firmar convênios internacionais, então, foi à primeira experiência latino-americana de um constitucionalismo que prevê a paradiplomacia exercida pelas províncias. Só que na Argentina há um dado interessante, elas podem fazer os convênios, porém, tem que informar ao governo central. Com isso, houve um debate na doutrina dos juristas argentinos entre centralistas e provincialistas. Os centralistas defendiam que informar seria pedir autorização, ao passo que para os provincialistas informar significa apenas comunicar.

No terceiro capítulo, procurei buscar as origens históricas para os exemplos contemporâneos que propus a pesquisar no campo concreto. Então, investiguei a história brasileira constitucional e política para ver até que ponto o regime constitucional abriu margens para que os Estados ou Municípios pudessem realizar a paradiplomacia. Um dos períodos mais interessantes foi à República Velha - com a Proclamação da República criou-se um sistema federal. O Brasil era um Estado unitário até 15 de novembro de 1889, e no primeiro ato provisório feito por Rui Barbosa criou-se uma República Federal à maneira dos EUA. Aproveitou-se todo o arcabouço provincial e ao inaugurá-lo tinha que dar autonomia. Os Estados federados fizeram relações internacionais como, por exemplo, São Paulo e Minas Gerais, que buscavam mão de obra estrangeira, assim como a atração de investimentos. Já no período de Getúlio Vargas, este federalismo é rompido e passa ser apenas um federalismo formal.

Analisando as duas constituições, não houve muita diferença entre a de 1824 e a de 1988, embora diria que a de 1988 traz um componente novíssimo que é o status federativo aos Municípios. Por isso que se afirma que o Brasil pós 1988 é uma federação trina, formada pela União, Estados e Municípios. Isso tem grandes conseqüências no campo da paradiplomacia, pois os Municípios passaram a ter estofos jurídicos e políticos para projetar-se.

Fazendo uma garimpagem nos arquivos do Itamaraty, trouxe um parecer jurídico do Haroldo Valadão, de 1963, – com respeito a um conflito entre o Embaixador Cubano, a Imprensa e a Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro, no qual se

afirma que se o Embaixador não se retratasse seria declarado pela Assembléia estadual como *persona non grata*. Entretanto, o parecer de Valadão disse que Cuba não teria que retirá-lo, como se faz nesses casos, pois não teria efeito jurídico, as conseqüências seriam apenas morais.

Vale registrar também, que o Brasil Colônia se deparou com alguns movimentos separatistas, e muitos com Províncias fortes, a exemplo de Minas Gerais e São Paulo. Também identifiquei as relações internacionais na Conjuração Mineira, pois muitos deles estudavam em Coimbra, Paris e se corresponderam com Tomas Jefferson (embaixador americano em Paris à época) – então, em alguns casos foi feita uma espécie de paradiplomacia gestacional.

O capítulo quarto pode ser considerado o cerne da tese, capítulo mais denso, com pesquisas mais profundas (entrevistas, documentos levantados, etc), no qual tentei traçar uma análise macro em relação à paradiplomacia dos Estados brasileiros - importância de conhecer os casos concretos. Fiz o estudo de três casos – considero que foram os mais relevantes para responder minha hipótese: paradiplomacia na democratização, paradiplomacia na integração e paradiplomacia na globalização.

O primeiro caso concreto para responder a hipótese da paradiplomacia na democratização é o caso no qual o prof. Clóvis Brigagão foi protagonista. É um caso que, a meu ver, não foi superado do ponto de vista político partidário, ele tem esse viés, de ter sido gestado no campo político partidário – começou no exílio. E a partir de uma série de contatos e diálogos com uma parte da comunidade brasileira no exílio (políticos, acadêmicos, economistas) começou a se atrair pessoas de tendências variadas para o projeto em torno da figura emblemática de Leonel Brizola. Também havia outras figuras emblemáticas que não tiveram nesta mesma situação – como Miguel Arraes. O projeto de retorno ao País foi registrado em vários diálogos, documentos, plataformas do antigo PTB - que depois se transformou em PDT – era uma possibilidade de inserção internacional partidária que o Brasil não ainda tinha tido. E havia a Internacional Socialista, havia uma onda de redemocratização na América Latina. Então, como disse o prof. Brigagão, na entrevista que concedeu: “A Internacional Socialista tinha um espaço esperando para o Brasil assumir”, ninguém se candidatava e Brizola decidiu assumir este posto. Quando efetivamente Brizola ingressa, há uma porta aberta de diálogo de um político que ao voltar ao Brasil tinha pretensão de chegar à presidência, mas que a primeira possibilidade era ser governador – ou seja – primeiro pelos Estados e depois no plano presidencial.

Dado muito importante observado durante minha pesquisa foi que Brizola era o inimigo número um dos militares, então, na primeira lista da Anistia Brizola não pôde entrar. Ele e mais umas 15 pessoas – vistas como inimigos perigosos dos militares. Como Brizola e seus colaboradores sabiam disso, eles procuraram mostrar seu lado democrata. Quando Brizola recebeu o ultimato do governo

uruguaio – 48 horas para sair do Uruguai – teve um lampejo e entrou na Embaixada dos EUA pedindo asilo. O governo de Jimmy Carter, que tinha os Direitos Humanos como bandeira, a contra gosto, lhe concedeu asilo diplomático. Todo este movimento feito por Brizola foi para retornar como democrata e em grande medida ele foi bem sucedido, pois junto ao PTB travou correspondências (lista anexa da tese) com líderes de diversos países democratas e se blindou para conseguir voltar.

Na entrevista com o Chanceler Saraiva Guerreiro, ele disse o seguinte: “Brizola e Miguel Arraes não fizeram nada impróprio, o Itamaraty já tinha claro que era o processo de democratização. Isso não foi tratado com o presidente Figueiredo na época, pois já era uma premissa. Eles não fizeram nada impróprio”.

Do ponto de vista do Itamaraty, foi interessante ver alguns editoriais do Estado de São Paulo acusando diplomatas brasileiros, na ocasião, chamados de “os barbudinhos”, que teoricamente traziam teorias marxistas para o Itamaraty. Havia certa proximidade, ainda que não declarada, de uma parte do corpo diplomático brasileiro que queria a redemocratização. De modo que Brizola, Montoro e Tancredo eram as possibilidades da volta. Então, como coloco em minha conclusão, o Itamaraty não via com maus olhos esta internacionalização. A Internacional Socialista realizou sua conferência no Brasil, que foi um sucesso, e um dos temas mais importantes era uma possível invasão da Nicarágua pelos EUA (1984), era o período dos Sandinistas. Os líderes Sandinistas se reuniram no Rio de Janeiro a portas fechadas e esta reunião foi importante para se discutir isso. E, claro, o prof. Brigagão logo nos primeiros dias do governo de Brizola se tornou o assessor especial para assuntos internacionais e nesta perspectiva desenvolveu várias ações, inclusive a organização da Internacional Socialista. Brizola também não quis criar uma secretaria – ele achou que seria incômodo para o Itamaraty ter uma secretaria de assuntos internacionais. Teve a visão de criar uma assessoria, o que fez do Rio de Janeiro um dos pioneiros da área internacional federativa. Foi importante não só para este momento histórico, mas também para se ter uma continuidade.

A segunda parte desta análise da política externa dos Estados trata da integração. Quando Raul Alfonsín chegou ao poder na Argentina, isso já foi uma revolução por si própria em termos de democratização na América Latina. Na ocasião, o Embaixador Saraiva Guerreiro também comentou que houve um tratamento preferencial com a diplomacia brasileira. O fato de ser um regime militar não causou nenhum problema com a relação Brasil-Argentina, pelo contrário, Saraiva Guerreiro iniciou uma tentativa de melhorar a relação entre os dois Estados.

Com a ascensão de Sarney e a Nova República, Sarney e Alfonsín formavam uma “dupla caipira” da política externa da América do Sul bilateral, em busca do processo de integração. A partir da Declaração de Iguazu, tem início uma série de

negociações envolvendo a fronteira. Esta é apenas uma lembrança, houve ainda o plano cruzado que elegeu todos governadores do PMDB, incluindo o governador Pedro Simon – que conhecia bem a parte internacional agrícola – e logo convidou o professor Ricardo Seitenfus para criar uma secretaria de Relações Internacionais. Esse trabalho técnico feito por Seitenfus foi muito importante para a aprovação de um Protocolo Fronteiriço - Protocolo 23 Regional-fronteiriço, primeiro instrumento que institucionalizou a paradiplomacia fronteiriça no Brasil e na Argentina, possibilitando a Estados, Províncias e cidades fronteiriças opinar e participar dos processos de integração – chamada de paradiplomacia legal. Com isso, o Rio Grande do Sul passou a ter um interesse tão grande no tema, que a constituição Rio Grandense (1989) coloca em seu texto a importância da integração latino-americana.

Para finalizar esta parte, analisei o Amapá que tem uma história muito importante na diplomacia brasileira, pois foi um território conquistado em arbitragem onde o Barão do Rio Branco foi advogado – contra a França (1895). Depois, o território foi abandonado por muito tempo e sempre com interventores federais. É um Estado jovem, mas com uma grande dependência de recursos federais, sem nenhuma ligação física com o continente.

O governador João Capiberibe fez uma revolução do ponto de vista conceitual, governamental de política pública no Amapá e introduziu a questão do desenvolvimento sustentável – criou um programa de desenvolvimento sustentável e neste programa inseriu a questão internacional. Cercou-se de pessoas competentes, trouxe colaboradores do exílio e desenvolveu o marco da globalização. Então, ele saiu para o mundo, também porque no governo federal estava o presidente Fernando Henrique Cardoso. Por ser oposição, o Amapá era o Estado que menos recebia recursos federais. Era uma oposição com um componente muito complexo, pois tinha um senador, José Sarney, que também representava a oposição. Com todo este cenário adverso político ele foi buscar a França. Então, começou a chamar a atenção do Parlamento Europeu, da Comissão Européia e a partir deste movimento muito inteligente, achou necessário criar uma agência de Estado (autarquia), colocou técnicos – para que aquilo pudesse se perpetuar após seu governo. Com isso, encontrou na Guiana Francesa, Antoine Karam, Presidente do Conselho Regional, que se tornou um “irmão” – e fala-se até em um projeto comum que envolveria a Guiana Francesa e o Amapá. O PPG7 (Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, lançado na Rio/92) foi bastante explorado, pois o Amapá é o Estado brasileiro que possui a maior floresta preservada do Brasil – proporcionalmente mais do que a Amazônia. Então, ele sabia que tinha um recurso estratégico e quis colocar este recurso à disposição da Europa, também se identificou com muitas atividades de ONGs. O Amapá tornou-se um Estado globalizado e isso tudo se tornou um marco na globalização.

Então, os três marcos que chegaram mais além e não foram superados são: Rio de Janeiro com Brizola, Rio Grande do Sul com Simon, e Amapá com Capibaribe.

O Capítulo sobre os Municípios diz em grandes linhas que a política externa dos Municípios tem origens mais remotas que a dos Estados, pela própria origem remota das cidades. Na Grécia Antiga, vemos que as cidades-Estado já praticavam política externa. Guido Soares diz uma coisa interessante: as cidades gregas já possuíam a idéia que falamos hoje na globalização: o local e o global. Elas tinham deuses epônimos, cada cidade-estado tinha seu próprio Deus, seu dialeto, sua própria cultura; mas se universalizava no helenismo – era o contato do global e local. Na Idade Média havia as Ligas Comerciais - o comércio internacional se deve muito aos movimentos das cidades na Idade Média. E hoje, temos o fenômeno que podemos classificar como multilateralismo municipal. Os Estados não têm essas possibilidades, mas os Municípios têm – até por uma questão de quantidade. Então, a paradiplomacia municipal é bilateral (ex: acordos de cooperação técnica e de cidades-irmãs) e multilateral são os municípios na ONU, nas redes de cidades (como a criada em 2004, em Barcelona – CGLU, a ONU das cidades) e também nas Américas, a RIAD (Rede Interamericana de Alto Nível sobre Descentralização, Governo Local e Participação Cidadã) e a Mercocidades – que hoje é mais pujante que o Mercosul. A Agenda 21, A Rio/92 e a Habitat/96 criaram uma plataforma para os Municípios e seus documentos começam a dizer que o poder local precisa estar presente – não se pode fazer política pública sem o poder local. Os Municípios têm poder de voz e até decisório no campo da ONU. A paradiplomacia municipal detém o componente do multilateralismo que é riquíssimo e de certa maneira nos recoloca na Idade Média, quando havia esta relação no campo comercial.

No capítulo VI, realizo a discussão da diplomacia federativa: invenção ou reação do Itamaraty?

Este capítulo pode ser considerado o mais arriscado, pois não tive como entrevistar Fernando Henrique Cardoso ou o chanceler Felipe Lampreia. Minha pergunta é: por que o Itamaraty abriu um espaço para Estados e Municípios? Por que o Itamaraty começou a falar de diplomacia federativa? Por que o Itamaraty criou a ARF (Assessoria de Relações Federativas, depois transformada em AFEPA)? Minha hipótese é que houve tanto a possibilidade de reação, como a possibilidade de invenção. De reação, pois em 1994 houve a revolta de Chiapas, no México, uma revolta subnacional e causou uma fuga de capital – Efeito Tequila. O Governo Fernando Henrique quando assume já se depara com esta problemática, causado por um grupo de guerrilheiros Zapatistas. Em 1994, a Argentina mudou a Constituição e introduziu exatamente a Cláusula dos Convênios Internacionais das Províncias. Então, creio que, do ponto de vista da Presidência da República e do próprio Itamaraty, havia uma percepção de que era preciso abrir este espaço e caso ele não fosse aberto, seria atropelado por estes novos atores.

Neste sentido, diferencio a diplomacia federativa e política externa federativa. Como disse o Embaixador, Chanceler Lampreia, a primeira é o fenômeno visto através do governo federal, que vê os Estados e Municípios fazendo relações internacionais – agregando uma massa crítica a mais na política externa brasileira.

Política Externa Federativa é a política externa própria dos Estados e Municípios que têm seu interesse local como foco e não quer dizer que não deve ser convergente com a União – acredito que ela deve ser convergente. Mas esta convergência não é um pressuposto limitador da autonomia dos Estados e Municípios. Pressupõe que, no âmbito das suas competências, Estado e Município têm autonomia para fazer sua política externa.

Debate

Pergunta

O que você acha que confunde mais nesta visão entre o que é o papel federal, do Itamaraty? É possível fazer uma divisão deste limite estadual e municipal. É fácil criar isto ou é uma coisa muito difícil?

Dr. Gilberto Rodrigues

O que ocorreu de mais relevante, para o Brasil e para todos os integrantes do Mercosul, foi à criação do Fórum Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul – que foi na XXVII Reunião do Conselho do Mercado Comum, em dezembro de 2004. Este é um momento relevante, pois curiosamente o Brasil reconhece a paradiplomacia em nível de Mercosul e esta não foi expressamente reconhecida no âmbito interno. A diplomacia federativa foi criada e hoje a AFEPA tem um relacionamento mais amplo com a sociedade civil – incluindo, Estados e Municípios. Mas o Foro é muito específico, nele Estados Municípios e Províncias estão representados. Então, uma coisa importante, que até tive a oportunidade de falar com o Prof. Vicente Trevas (Subchefe de Assuntos Federativos da Presidência, Governo Lula) - um dos idealizadores do Foro – é que o Brasil foi promotor desta idéia.

Um dos problemas graves que se tem no Brasil é a falta de mecanismos de relações intergovernamentais. O Dr. Antônio Sá é um promotor do federalismo no Brasil e sabe que temos uma problemática para criar um mecanismo de relações governamentais horizontal – a Frente Nacional de Prefeitos foi uma tentativa de criar este mecanismo de maneira ágil; assim como a Rede Mercocidades de certa forma representa isso. Entretanto, não temos um mecanismo vertical de interlocução entre a União, Estados e Municípios; o que nós temos é uma grande lacuna. O mecanismo mais importante que se tem é o CONFAZ (Conselho

Nacional de Política Fazendária), que apresenta problemáticas de natureza institucional – devido ao sistema de votação.

Agora, por exemplo, nós não temos, como é o caso da Alemanha, um *Bundesrat* – a casa das Províncias, Estados e governos locais – não só para se discutir politicamente, mas também tecnicamente. Por exemplo, todos os programas que envolvem a participação compartilhada e competências compartilhadas (como saúde, educação, meio ambiente) exigem diálogo e nós não temos. Essa é uma das propostas da tese, de forma muito breve, seria pensar em um Conselho da Federação – que é diferente do Senado.

Até que ponto o governo federal tem consciência de que Estados e Municípios são duas vertentes diferentes e com personalidade própria diferenciada? Creio que o Itamaraty tem essa visão sim. Uma das críticas que fiz na tese foi que logo no início do Governo Lula, houve uma mudança estrutural e a ARF foi transformada em AFEPA e colocou-se as questões parlamentares junto com as questões federativas, que, a meu ver, foi um erro. Mexer na estrutura não é uma coisa fácil, pois tudo que tem a ver com relações parlamentares no Brasil tem um poder tão grande de contaminação. Também porque nas relações federativas, os governadores e prefeitos têm um nível de interlocução em igualdade de condições – muitas vezes com o presidente. Então, creio que há esta percepção, mas se precisa efetivamente destacá-la, pois para muitos autores ela não é muito perceptível e do ponto de vista do governo creio que há esta percepção. E diria mais: o Governo Lula tem investido mais nos Municípios do que nos Estados. Outro ponto importante foi que no Governo Lula deu-se uma importância maior ao Pacto Federativo do que no Governo de Fernando Henrique, no sentido de criar uma instância - a Subchefia de Assuntos Federativos – com uma interlocução mais forte na Casa Civil.

Pergunta

Desde 2002 que acompanho o interesse do México nestes escritórios de representação, mas percebi que de 2002 até hoje o México passou a ter interesse no Brasil em praticamente tudo. Por exemplo, a lei de biosegurança, eles enviaram para cá os principais nomes de biosegurança que o Brasil queria implementar. A questão dos escritórios é anterior a isto, veio de um exemplo de Santa Catarina com a Galícia, que firmaram no início dos anos 90 uma cooperação na área de pesca. E foi uma cooperação, pois não tinham como firmar um acordo – A Galícia comprava de Santa Catarina pescados que na em uma época não se podia pescar.

Outra questão é quando se fala de maior autonomia para as províncias espanholas. Fiz um trabalho bastante extenso sobre o terrorismo e estudei o caso do ETA, durante vários anos, inclusive entrevistando gente do grupo. E os próprios espanhóis ou os bascos não sabem direito se maior autonomia das províncias vai significar possibilidade de separatismo ou contrário – eles mesmo não tem

consenso. Em um país basco, em uma entrevista que fiz, os bascos entendem que se lhes dão mais autonomia a luta política perde com isso. Ela já tem perdido ao longo dos anos com sua associação ao terrorismo. Na medida em que o governo lhes dá mais oportunidade, uma margem maior de autonomia – como reivindicou a independência de um país basco, por exemplo? Alguns professores da Universidade de Vitória, por exemplo, dizem que em alguns momentos é melhor não se ter autonomia, pois se perde um pouco do discurso.

Dr. Gilberto Rodrigues

Tive a oportunidade de conversar, em 2002, com a profa. Melba Pria que era a Diretora de um órgão chamado “Enlace Federal da Chancelaria Mexicana para Questões Municipais e Estaduais”, e o que mais me chamou atenção na sua figura foi que ela havia sido negociadora para a questão do Chiapas. Assim me dei conta de que o México tratava o assunto como uma situação de conflito. De fato, ela contou que o governo federal no México determina o que Estados e Municípios podem ou não fazer. Neste ponto, o Itamaraty não chegou. Creio que no caso do México, há um grande interesse, pois o México foi um governo federal que nunca funcionou, ao menos durante os 70 anos de domínio do PRI “uma ditadura perfeita”, no dizer de Vargas Llosa. O governo Fox teve um papel fundamental na problemática federativa e buscou conhecer a experiência de vários países, como Brasil, Canadá e EUA. Quanto à questão da Espanha, da autonomia, é preciso contextualizar a situação. As regiões autônomas têm uma característica muito forte e étnica, poderia mesmo ser países (Catalunha, País Basco), mas do ponto de vista da globalização não é um bom negócio e terão menos bônus e mais ônus.

Comentário

A tese do Gilberto é inovadora, traz uma história muito interessante do Brasil e perspectivas para o futuro. Nós participamos do I Fórum de Relações Federativas na Bahia, depois do II Fórum em Campinas e vimos que os Municípios começaram a despontar de forma mais dinâmica. Em Campinas já havia oito secretarias presentes. No I Encontro de Negociações Internacionais de estados e Municípios, em Brasília, muitos Municípios também estão se envolvendo nesta área. Dessa forma, me parece que os municípios estão rompendo um pouco do tradicionalismo do assentamento dos Estados federados. Há uma proposta de emenda constitucional, pelo deputado federal André Costa, para que haja uma modificação na concepção, uma vez que o Estado Brasileiro é uma federação trinária. Se a União tem sua soberania não mais autonomia, os Estados e Municípios deveriam ter uma soberania em relação ao plano internacional, o que cria no Itamaraty uma reação de espanto – mas cria também uma soberania regulada. Portanto, estamos vivendo um novo período, desta maneira, é necessário criar uma outra entidade no próprio governo da União para acompanhar esse movimento. Além disso, no próprio Fórum das secretarias de relações internacionais existe um movimento de

se criar uma associação dos secretários de Relações Internacionais. E isto tende a criar no Brasil um fenômeno muito grande, pois em poucos países no mundo existe essa relação federativa trinarria. Esta perspectiva é uma coisa assombrosa.

Dr. Gilberto Rodrigues

Sem dúvida nas reuniões em que estivemos presentes percebi que já começam a surgir correntes de secretários que têm uma consciência maior de autonomia – como a cidade Salvador – e aqueles secretários que preferem pensar menos e executar mais - e para estes a parceria com o Itamaraty é muito boa, eles podem ser treinados inclusive pela ABC (Agência Brasileira de Cooperação) e seguir os passos do Itamaraty, sem vontade de uma maior autonomia. Por isso, é importante um fórum. O que se percebe é que tem uma representatividade superior de Municípios do que de Estados, e muita coisa doméstica será discutida no fórum, mas este não existe no Brasil e vamos começar a dialogar fora do Brasil / Mercosul – uma condição quase de exílio. Na proposta da PEC (do deputado André Costa) tivemos a oportunidade de dialogar com ele na elaboração, apesar de ter discordado do final do texto da proposta – no que me referi ao artigo 124 da Constituição da Argentina ter que pedir autorização. Creio que não é interessante pedir autorização, pois isto travará as atividades internacionais dos Municípios – deve-se qualificar juridicamente o que são os convênios (convênios de cidades irmãs, convênios de cooperação técnica ou conjunta). Basta o Itamaraty junto com governo federal ter uma legislação para regulamentar tratados no Brasil, o que nós não temos. Se os Estados e Municípios tiverem que pedir autorização ao Governo Federal o efeito será oposto – não queremos travar as relações internacionais, apenas queremos lhes prover um guarda-chuva constitucional. Ainda em relação à autonomia e soberania, um dado importante decidido na reunião anual em Belo Horizonte, em abril deste ano, o BID aprovou que governos subnacionais podem obter empréstimos sem aval da União – o que é uma grande evolução.

Pergunta

Com a criação destas secretarias e a projeção internacional destes Municípios e Estados que canais de interlocução pode se criar além do Itamaraty? Pois veja, o Itamaraty sempre centralizou e sempre vai centralizar todas estas questões, e esta reunião de Barcelona foi feita com a anuência do Itamaraty. E até um convite para uma autoridade estrangeira visitar o Brasil, não pode tramitar sem a anuência do Itamaraty. Só não consigo imaginar em que esta diplomacia dos Estados e Municípios vá se concretizar.

Dr. Gilberto Rodrigues

O fórum será um canal importante e creio que o Comitê de Articulação Federativa poderá encampar a questão internacional. Aí, nós vamos ter um órgão dentro do

governo federal que congrega pelo menos a União e os Municípios, mas não contempla os Estados. Uma outra sugestão que faço na tese é que os Adidos Federativos não seriam necessariamente diplomatas, mas funcionários estaduais, com alguns anos de carreira, que tenham conhecimento das questões municipais ou estaduais e que possam depois de um treinamento na ABC – assumir funções em embaixadas ou consulados. Este poderia ser um importante meio de interlocução, tendo em vista que a agenda do Itamaraty é pesada.

Pergunta

Primeiro, nas relações bilaterais o que há de interessante entre Município e outro país – há algo importante na área bilateral? Na área multilateral, já temos encontros e contatos. Na sua pesquisa, você chegou a identificar alguma idéia ou inovação na constituição de 1988, pois várias surgiram e morreram devido ao momento que não permitiam essa questão?

Dr. Gilberto Rodrigues

Relações Bilaterais, uma questão importante, e que não está muito claro para alguns Estados e Municípios, é a diferença entre acordo de cooperação técnica e acordos de cidades-irmãs. Em algumas pesquisas que já fiz, foram identificadas que dentro de um acordo de germinação pode haver cláusula de cooperação técnica, então, isso pode ser elemento de confusão - para o Itamaraty, por exemplo, acordo de germinação é uma coisa e acordo de cooperação é outra. Os acordos de germinação têm características culturais. Quanto à constituinte, não tive conhecimento no que pesquisei.

Pergunta

Qual seria a importância das Relações Federativas para pequenas cidades no interior do Brasil?

Dr. Gilberto Rodrigues

Respondo em duas frentes. Existe o Programa Habitat da ONU, cuja sede regional está no Rio de Janeiro. Ele oferece assistência técnica a partir de uma demanda que os municípios fazem, e podem reunir técnicos e especialistas para lidar com aquele assunto. Além disso, o banco de informações das melhores práticas que o Habitat possui (o Brasil é um grande colaborador) é uma importante base de dados. Para um Município pequeno, a prestação de serviços será difícil, pois não terá dinheiro e os consórcios públicos intermunicipais poderiam atender suas demandas. O pequeno Município terá que aprovar e adotar uma estrutura de assessoria internacional, o que é difícil, pois não se tem cultura para isso. Minimamente, tem que haver uma secretaria, pois esta dá envergadura. E se o assessor for uma pessoa bem articulada técnico-politicamente, as chances de sucesso serão bem maiores.