

Diplomacia federativa: o Estado brasileiro e a atuação internacional de suas Unidades Constituintes

Federative diplomacy:
the brazilian State and the international
relation of brazilian Subnational Units

Manoela Salem Miklos*

Resumo

Desde os anos 1990, o fim do conflito bipolar e a aceleração de fenômenos de transnacionalização estremece a ordem internacional centrada no Estado. As relações internacionais exigem novas práticas e a recomposição de paradigmas teóricos. Neste contexto, unidades subnacionais buscam com cada vez mais intensidade estabelecer contatos com entes estrangeiros desenvolvendo iniciativas de inserção internacional frequentemente independentes das políticas do Estado. A chancelaria brasileira, diante deste cenário, mostra-se preocupada: busca responder aos novos desafios que a cercam e, pela primeira vez, reconhece a necessidade de considerar a dimensão subnacional no processo decisório da política externa brasileira. Este trabalho pretende analisar o processo que culmina, em 1995, na criação da Diplomacia Federativa, política de Estado concebida para aproximar a chancelaria brasileira de governos subnacionais; incorporar a dimensão subnacional na elaboração e execução da política externa brasileira e permitir a coordenação da atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras.

Palavras-chave: Relações Internacionais; Política Externa; Paradiplomacia.

Abstract

Since the 1990s, the end of the Cold War and the rise of globalization have dealt a severe blow to the international order centered on the nation-state. In this context, subnational actors have sought to establish contact with foreign entities with growing intensity, devising international initiatives that are often unrelated to state policy and posing challenges to foreign policy instruments and diplomatic routines. The Brazilian foreign office, confronted with this scenario, has expressed concern: it has sought to respond to the new challenges it faces, while also recognizing the need to consider the subnational dimension in the decision making process of Brazilian foreign policy; and it has struggled to develop institutional mechanisms in order to grant, albeit unenthusiastically, a more significant role to subnational

* Doutoranda em Relações Internacionais – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (NESP, UNICAMP, PUC-SP). Email: <manoela.miklos@gmail.com>.

governments in Brazilian foreign policy. This article intends to analyze the process that culminated, in 1995, in the creation of Federative Diplomacy, a state policy conceived to help the Brazilian foreign office work more closely with subnational governments, to incorporate the subnational dimension into the formulation and execution of foreign policy and to allow the state to coordinate the international activities of Brazilian subnational units.

Key words: International Relations; Foreign Policy, Paradiplomacy.

1. Considerações iniciais

A nova ordem mundial, ou o conjunto de fenômenos que definem os contornos do mundo contemporâneo, imprimiu novas dinâmicas às relações internacionais. Desde o final da Guerra Fria acentuam-se processos por vezes dicotômicos que determinam, simultaneamente, a integração e a fragmentação do sistema internacional. Inauguram-se, no bojo de movimentos dialéticos, novos espaços de interação, palcos para novas modalidades de relacionamento entre novos atores internacionais (ROSENAU, 1997).

A emergência de tais atores pede rearranjos de forças que, por vezes, parecem colocar em xeque a soberania do Estado nacional, bem como as categorias de pensamento que explicam a realidade e a institucionalidade construídas em torno dela. Conceitos que serviram de alicerce para o mundo westfaliano começam a ser revistos à luz de novas teorias.

A valorização do potencial transformador e revolucionário desta nova realidade, presente na obra de muitos autores que escreveram sob o impacto do pós-Guerra Fria, é altamente discutível. No entanto, o fim do conflito bipolar e a aceleração de fenômenos de transnacionalização representaram, de fato, evidentes transformações de estruturas de autoridade, permitindo o questionamento de uma ordem centrada no Estado nacional. Tais transformações vêm conferindo crescente complexidade às relações internacionais, impondo novas práticas e pedindo a recomposição dos termos e temas do debate teórico, assim como a construção de novos paradigmas.

Nesse contexto, unidades subnacionais (cidades, estados, províncias, cantões, *länders* e outras unidades constituintes de federações) buscam com cada vez mais intensidade estabelecer contatos com entes estrangeiros – públicos e privados – e desenvolvem iniciativas de inserção internacional frequentemente independentes das políticas do Estado nacional. Bogéa (2001, p. 4) resume: “*envoltos no complexo processo de globalização, esses atores vêm gradualmente disputando – e conquistando – espaços na agenda internacional com os governos centrais e se consolidando como agentes de dinâmica internacional*”.

As estratégias de inserção internacional desenvolvidas por unidades subnacionais apresentam novos desafios tanto para o Estado quanto para a academia. Ao Estado, a questão colocada diz respeito ao seu protagonismo externo, ou seja, o direito de atuar como porta-voz único de sua população no plano internacional. O controle exclusivo do Estado nacional sobre a elaboração e execução da política externa para o seu território é percepção fundante do mundo westfaliano e princípio orientador das correntes teóricas que compõem o *mainstream* da disciplina de Relações Internacionais. Uma vez questionada tal prerrogativa, o Estado se vê diante do desafio de compreender tal processo, seja incorporando-o ou combatendo-o.

Trata-se, portanto, daquilo que Keating (2004, p. 58) define como a *“ampliación del ámbito de los asuntos internacionales, dentro del cual ya no son los Estados los únicos actores”*. Nas palavras de Hocking (2004, p. 97): *“a importância da localização da política externa reside no desafio que esta apresenta às concepções tradicionais sobre as relações internacionais, particularmente no caso dos pressupostos estatocêntricos”*.

Kincaid (1990) resume:

“Constituent diplomacy, coupled with the global activities of non-governmental constituents – such as people-to-people organizations, businesses, and labour unions – does not require abolition of the nation-state, but a redefinition of the nature and role of the nation-state and a recognition of the fact that the cartelistic international arena is a pluralistic interorganizational arena.” (KINCAID, 1990, p. 71)

As comunidades científicas, por sua vez, têm a tarefa de traduzir tais fenômenos e, nesse sentido, precisam rever conceitos e paradigmas. Trata-se do esforço de transcender as teses que definem as escolas teóricas que compõem o *mainstream* da disciplina de Relações Internacionais na busca por interpretações e análises mais abrangentes. A esse respeito, McMillan (2007) aponta que

“International relations theory still suffers from a realist bias of treating nation-states as unitary actors and has been slow to look beneath the national level. [...] Perhaps realist and liberal theory have encouraged scholars to look at the extremes—from the unitary state to individuals—thereby leaving out middle-level actors such as subnational governments”. (MCMILLAN, 2007, p. 233)

E Cornago (2004) conclui:

“o crescente envolvimento subnacional em questões internacionais é, sem dúvida, um fenômeno efetivamente mundial. [...] mesmo nos contextos mais díspares, a governança subnacional vem adquirindo uma dimensão claramente internacional, o que merece mais atenção e mais recursos”. (CORNAGO, 2004, p. 273)

Mariano e Barreto (2004) fazem afirmações semelhantes:

“No contexto atual, marcado pelo fenômeno da globalização econômica, política, social e cultural que afeta a soberania do Estado nacional, a investigação sobre a ascensão dos governos subnacionais nas relações internacionais adquire cada vez maior significado. A intensificação desses processos e o acirramento da competição internacional – ocorridos, sobretudo, a partir dos anos 90 –, ao mesmo tempo em que impulsionaram o avanço das iniciativas de integração regional, alteraram as condições de gestão dos Estados nacionais”. (MARIANO e BARRETO, 2004, p.21)

Cornago (2010), enfim, define com competência os desafios que a atuação internacional de unidades subnacionais impõe tanto ao Estado nacional quanto à disciplina de relações internacionais:

“Sub-state diplomacy is frequently controversial, not because of its material scope or its supposedly undesirable legal consequences for the affected states, but to the extent that it appears as symbolically relevant – significant expressions of certain values that seem to question precisely those other values that sustain the centralization of international relations as optimum.” (CORNAGO, 2010, p. 31)

Lecours (2008) afirma que a intensificação da atuação internacional de unidades subnacionais implica num processo adaptativo que exige novos arranjos institucionais e administrativos locais e centrais:

“Within the region, paradiplomacy involves establishing structures to give directions to international action and administer programs. At the state-wide level, paradiplomacy means creating some channels (or exploiting existing ones in new ways) with the central government to exchange information and coordinate action.” (LECOURS, 2008, p. 14)

A literatura analisada no presente esforço de pesquisa, bem como os estudos empíricos desenvolvidos, permitiram a identificação dos seguintes movimentos relevantes no interior do Estado brasileiro, no que diz respeito às iniciativas de acomodação do tema da inserção internacional subnacional na agenda de política externa brasileira. Os três primeiros movimentos desenvolveram-se durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso e correspondem às primeiras iniciativas, por parte da chancelaria brasileira, implementadas com o objetivo de lidar com a cada vez mais intensa atuação internacional de municípios e estados brasileiros. Os últimos cinco movimentos deram-se sob a gestão do Presidente Luis Inácio Lula da Silva e podem ser entendidos como a materialização de um processo de amadurecimento da percepção do Estado brasileiro diante da inserção internacional crescente de suas unidades subnacionais.

- 1) A construção do conceito *diplomacia federativa* e sua implementação como **política de Estado**, a partir de 1994.
- 2) A criação, em junho de 1997, da **Assessoria de Relações Federativas (ARF)** do Ministério das Relações Exteriores (MRE).
- 3) A abertura, a partir de 1997, dos **Escritórios de Representação Regional** do MRE.
- 4) A fusão, em junho de 2003, da Assessoria de Relações Federativas (ARF) e da Assessoria de Assuntos Parlamentares, dando origem à **Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA)**.
- 5) A atuação, a partir de 2003, da unidade da **Subchefia de Assuntos Federativos** responsável por questões internacionais junto aos governos subnacionais, a formulação do conceito *cooperação internacional federativa* e sua implementação como **política de Estado**.
- 6) A criação, em 2003, do **setor de Relações Federativas da Embaixada do Brasil em Buenos Aires** e a nomeação, em 2004, de um diplomata com **mandato específico para cuidar de articulações federativas entre o Brasil e a Argentina**.
- 7) Iniciativas recentes de institucionalização da atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras por parte do poder legislativo: a **elaboração, em 2005, da Proposta de**

Emenda Constitucional 474/2005, conhecido como a PEC da Paradiplomacia, de autoria do Deputado André Costa; e **a elaboração do Projeto de Lei do Senado 98 de 2006**, de autoria do Senador Antero Paes de Barros e modificado pelo Senador Arthur Virgílio.

- 8) A atuação recente da **Agência Brasileira de Cooperação (ABC)** no que diz respeito à cooperação que envolve unidades subnacionais.

Os movimentos descritos acima indicam que há, por parte do Estado brasileiro, a percepção da necessidade de incorporar, de algum modo, a dimensão subnacional na elaboração e execução de sua política externa brasileira. Diante do incremento da atuação internacional de suas unidades constituintes percebem-se no Estado nacional brasileiro indicativos da preocupação em acomodar tal processo. Trata-se, evidentemente, de um processo adaptativo que exige novos arranjos institucionais e administrativos locais e centrais, tal qual afirma Lecours (2008).

“Essa relação entre a esfera subnacional e a federal, no tocante às questões da integração regional e da política externa, em geral, está em construção no Brasil” (PASQUARIELLO MARIANO, 2002, p. 95). Faz-se necessário, portanto, avaliar qualitativamente tal incorporação e em que medida a teoria é capaz de explicá-la.

O presente artigo, enfim, tratará dos primeiros três movimentos citados acima a fim de compreender como, sob a gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, a chancelaria brasileira deu os primeiros passos rumo ao desenvolvimento de uma institucionalidade dedicada ao diálogo federativo no âmbito da política externa.

2. A diplomacia federativa como política de Estado

As primeiras iniciativas de criação de estruturas institucionais no âmbito dos governos subnacionais brasileiros para o desenvolvimento de ações internacionais datam da década de 1980 e são empreendidas por governos estaduais: o Estado do Rio de Janeiro – em 1983 – e Estado do Rio grande do Sul – em 1987 – são exemplos citados com frequência. A atuação do Governo do Estado do Amapá, em meados da década de 1990, junto à Guiana Francesa, o Estado francês e a União Européia também é frequentemente citada como exemplo da intensificação da atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras.

A chancelaria brasileira, diante deste cenário, mostrou-se preocupada: no início dos anos 1990, buscou entender os novos desafios impostos à política externa brasileira e reconheceu a necessidade de rever seus procedimentos a fim de contemplar novos temas e atores. Neste momento, pela primeira vez, o Ministério das Relações Exteriores brasileiro se propôs discutir a necessidade de considerar a dimensão subnacional e federativa como elemento importante na equação do processo decisório da política externa brasileira. O debate culminou, em 1995, com a criação da Diplomacia Federativa, política de Estado concebida para aproximar o a chancelaria brasileira de governos estaduais e municipais e permitir a coordenação – e, no limite, o controle – da atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras.

Rodrigues (2004) observa que o tema da reforma do Estado, tendo em vista a descentralização e a diversificação que articulava as esferas de poder local e central, já estava presente nas agendas e discursos do Itamaraty desde 1994, bem como estava presente a percepção da necessidade se

repensar posturas perante os novos contornos e as novas dinâmicas do cenário internacional. O discurso de posse do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em janeiro de 1995, confirmava a relevância de tal perspectiva: “*É tempo de debater às claras qual deve ser o perfil do Brasil, como nação soberana, neste mundo em transformação, envolvendo no debate a chancelaria, o Congresso, a universidade, as empresas, as organizações-não governamentais*”.

Tratava-se do reconhecimento de um contexto internacional que se distingue pela emergência de novos espaços de interação, novos atores e novas modalidades de relacionamento (ROSENAU, 1997). Tratava-se, ainda, do reconhecimento dos desafios que este contexto impõe à formulação de política externa.

Em meio a tal debate, a percepção da necessidade de incorporar dimensão subnacional à formulação e execução da política externa brasileira apareceu, pela primeira vez, como elemento determinante de uma política de Estado em janeiro de 1995, no discurso de posse do Ministro das Relações Exteriores Luiz Felipe Lampreia:

“Nosso patrimônio diplomático está se enriquecendo como exercício regular do diálogo com a sociedade civil, através de sindicatos e associações de classe, dos partidos políticos e do Congresso, dos formadores de opinião, do empresariado, dos meios acadêmicos, das Organizações Não-Governamentais, dos governos dos Estados e dos Municípios. Democracia e federalismo são hoje vetores da formulação e da ação diplomática. Quero contribuir para aprofundar ainda mais esse processo de consolidação de uma diplomacia pública, que tanto nos beneficia. Quanto maior a transparência e a capilaridade do processo de formulação e implementação de nossa diplomacia, melhor estaremos respondendo aos anseios nacionais em relação ao mundo exterior”. (LAMPREIA, 1999, p. 39, grifo nosso)

Tratava-se, neste primeiro momento, de uma idéia ainda incipiente. Não havia diretrizes claras para a incorporação da dimensão federativa na composição da agenda de política externa. Não havia menção à construção de novos canais de interação e novos padrões de relacionamento. No entanto, criou-se a expectativa de fazê-lo, uma vez que o Chanceler Luiz Felipe Lampreia afirmava explicitamente a intenção de contribuir para aprofundar o processo de construção de uma diplomacia pública que passaria pelo diálogo regular com atores de naturezas diversas, dentre os quais estariam as unidades subnacionais.

Vale dar atenção especial a duas expressões empregadas pelo Chanceler brasileiro em seu discurso de posse: *diplomacia pública* e *capilaridade*. Quanto à *diplomacia pública*, cabe registrar que, nesse momento de início de mandato, a proposta de uma maior aproximação entre o Ministério das Relações Exteriores e as unidades constituintes do Estado brasileiro não era apenas uma resposta à atuação internacional subnacional. Tal proposta, permeada pelos processos de democratização e descentralização que dominavam o cenário político à época, deu-se no bojo de um processo que culminou na percepção, por parte do Ministério das Relações Exteriores e da Presidência da República, da necessidade de uma diplomacia pública, transparente. É inserido neste contexto que se dá o entendimento de que uma diplomacia pública só poderia ser realizada por um Itamaraty capaz de dialogar com atores sociais e políticos, dentre os quais figuravam os governos estaduais e municipais.

Quanto à *capilaridade*, trata-se de uma noção importante que implica a expansão e aprofundamento presença da Chancelaria brasileira junto aos governos locais. São dois conceitos relevantes, pois nortearão, como veremos adiante, a criação da Assessoria de Relações Federativas do Ministério das Relações Exteriores e de Escritórios de Representação Regional em diversas cidades brasileiras.

A intenção da Chancelaria brasileira de construir uma relação mais próxima com as unidades subnacionais brasileiras, que no discurso de posse do Ministro das Relações Exteriores Luiz Felipe Lampreia era ainda uma idéia embrionária, ficou clara meses depois, em 5 de abril de 1995, à ocasião do discurso apresentação do Ministro das Relações Exteriores Luiz Felipe Lampreia perante a Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados.

A incorporação da dimensão subnacional na formulação da política externa ganhou publicamente, então, contornos de política de Estado. Ao falar aos presentes das “*linhas gerais que orientam a política externa do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso*”, o Chanceler apresentou o conceito que orientaria tal proposta, a *diplomacia federativa*.

“É também diretriz do Presidente Fernando Henrique que a essa vertente da diplomacia pública, da diplomacia de interação, se some outra vertente igualmente fundamental em função do nosso sistema político, que é a diplomacia federativa. Os Estados e mesmo os municípios têm crescentemente uma agenda internacional que se soma à agenda externa da União, responsável em primeira instância pelas relações exteriores do país. Essa nova e dinâmica dimensão da nossa diplomacia requer um esforço permanente de diálogo, de troca de informação e de consultas entre o Executivo federal e as Regiões, Estados e Municípios, de forma que haja a maior coordenação e a maior harmonia possível nos diversos níveis do relacionamento internacional do Brasil. Governadores e prefeitos, membros do Congresso Nacional em representação de um Estado ou uma região, associações e sindicatos, a imprensa e os meios de comunicação locais têm procurado com intensidade cada vez maior o Itamaraty para tratar de assuntos internacionais de seu interesse imediato. O Itamaraty, por sua vez, tem procurado, dentro dos limites dos seus recursos escassos, criar canais diretos de contato com os Estados, inclusive mediante a criação de formas de presença permanente em algumas capitais.”

Em seu discurso perante a Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, o Chanceler brasileiro tornou pública a intenção do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso de desenvolver, no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, canais de interlocução com as unidades subnacionais brasileiras. Noutras palavras, havia orientação clara do Presidente da República para que se estudasse criação de estruturas, ligadas à Chancelaria brasileira, para mediar a relação entre o Ministério das Relações Exteriores e os governos estaduais e municipais (BOGÉA, 2001).

É este o contexto político e institucional que permite definir a *diplomacia federativa*, construída no início do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso como Presidente da República, como uma política de Estado: uma modalidade de diplomacia empreendida pelo Estado nacional brasileiro que se traduz na atuação mais próxima do Ministério das Relações Exteriores junto a governadores, prefeitos, parlamentares estaduais e municipais.

Tratava-se, por fim, de uma iniciativa cujo objetivo era contemplar a dimensão subnacional – federativa – na composição a política externa brasileira. Tal objetivo seria alcançado por meio

do apoio e coordenação da atuação internacional de unidades subnacionais brasileira, bem como da promessa da abertura de canais de participação para que tais unidades pudessem tomar parte no processo decisório e ter suas demandas contempladas pela política externa do Estado nacional brasileiro (SALOMÓN, 2008).

Ao desenvolver, apresentar e implementar uma política concebida para aproximar o Ministério das Relações Exteriores dos governos locais e permitir a coordenação da atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras, o Estado nacional brasileiro deu passo importante: tal movimento, por parte do Estado nacional, conferia legitimidade à inserção internacional de suas unidades constituintes.

No entanto, se, no primeiro momento, a diplomacia federativa não foi apresentada como uma política que visava a coordenar – e, no limite, constranger – a ação internacional subnacional, tal intenção pode ser percebida como objetivo subjacente em discursos oficiais e nos relatos daqueles que acompanharam o processo de formulação do conceito.

Ao definir a diplomacia federativa como a “*proposta política do poder central de incentivar, coordenar e apoiar as ações externas dos entes federativos no intuito de ajudá-los a identificar oportunidades internacionais de cooperação, de comércio, de atração de financiamentos e de inovações tecnológicas*”, Bogéa (2001, p. 3, grifo nosso), que integrou a equipe da Assessoria de Relações Federativas, deixa transparecer a intenção que permeia tal política: coordenar a ação externa de unidades subnacionais brasileiras e, ao propor ajudar tais unidades a identificar oportunidades internacionais, garantir o controle da definição da pauta de interesses que orienta a atuação internacional de governos estaduais e municipais.

A mesma compreensão da diplomacia federativa como instrumento de coordenação e, enfim, o controle está presente nas palavras da diplomata Márcia Abreu (1997), que é ainda mais clara:

“Essa ação das unidades federadas – ação externa, vejam bem, não política externa – deve ser conduzida em estreita coordenação com o Itamaraty. Não só porque podemos facilitar, utilizando nossa rede de postos no exterior, a circulação internacional de cidades e estados. Também, e, sobretudo, para assegurar que toda ação pontual esteja em consonância com os princípios diretores da política externa brasileira”. (ABREU, 1997, grifo nosso)

Está, na fala de Abreu (1997), presente de maneira explícita o receio, por parte do Estado nacional brasileiro, de que a atuação internacional subnacional ameace a política externa nacional e a prerrogativa do Estado nacional brasileiro de formulá-la e executá-la. Fica, portanto, evidente que a diplomacia federativa pode ser compreendida como uma ferramenta política concebida pelo Estado nacional brasileiro, em especial pelo Ministério das Relações Exteriores, para coordenar a ação de unidades constituintes da federação no plano internacional, bem como controlar a pauta de interesses que norteia tal ação.

Os trechos citados demonstram que, ainda que a diplomacia federativa, inaugurada no início do primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso e primeiro apresentada publicamente pelo Chanceler Luiz Felipe Lampreia, tenha formalmente o objetivo de promover um diálogo mais próximo entre o Ministério das Relações Exteriores e as unidades subnacionais brasileiras, há evidências de que a intenção subjacente que permeou a concepção de tal política

tenha sido a de proteger seu *status* de porta-voz único dos interesses de sua população no exterior. A atuação internacional subnacional, em tese, faria o Estado nacional temer o prejuízo de sua política externa e, no limite, o comprometimento de sua soberania. Daí a percepção da necessidade de uma política capaz de evitar dissonâncias nas atuações internacionais das esferas nacional e subnacional e coordenar – e, portanto, controlar, tutelar – tal modalidade de inserção internacional.

A criação, à época, de uma política de Estado desenhada para coordenar e, em boa medida, controlar a atuação internacional de unidades subnacionais condiz, enfim, com o que afirma a literatura: o poder central avalia, a princípio, as atividades de unidades subnacionais no exterior como iminente perda de sua autoridade exclusiva na representação de seu território e sua população no nível internacional (KINCAID, 1990; DUCHACEK, 1990; SOLDATOS, 1990; HOCKING, 2004; LECOURE, 2008; CORNAGO, 2010; dentre outros).

O entendimento do significado da diplomacia federativa pede, ainda, duas observações importantes pertinentes. A primeira, diz respeito ao caráter reativo da diplomacia federativa. À época da concepção, por parte do Ministério das Relações Exteriores e da Presidência da República, da diplomacia federativa, já havia registros da atuação internacional unidades subnacionais brasileiras. As primeiras iniciativas de criação de estruturas institucionais no âmbito dos governos locais brasileiros para desenvolver ações internacionais datam, como vimos, da década de 1980. Portanto, pode-se afirmar que a definição, em 1995, de uma diretriz política que garantia a inclusão da dimensão subnacional na elaboração execução da política externa brasileira tem caráter evidentemente reativo, e não propositivo e diligente – como muitas vezes afirma o discurso oficial.

A segunda observação pertinente para a compreensão da diplomacia federativa é de cunho teórico: é preciso diferenciar a *diplomacia federativa* da qual falam os Chanceleres Lampreia e seu sucessor Celso Lafer daquela que aparece com frequência na fala dos que, no Brasil, se dedicam ao estudo da inserção internacional subnacional.

Não é raro encontrar autores que definam *diplomacia federativa* como sinônimo da *ação internacional de unidades subnacionais*, apresentando-a como termo equivalente a outros como *paradiplomacia* e *multilayered diplomacy* (BARRETO, 2005; BOGÉA, 2001; RODRIGUES, 2008.). Tal definição pode ser entendida como uma variação do conceito *constituent diplomacy*, elaborado por Kincaid (1990) e oferece vantagens para a compreensão da atuação de unidades subnacionais brasileiras, em especial: *diplomacia constituinte* se refere à ação internacional de unidades políticas constituintes de um governo federal. Trata-se de uma noção importante uma vez que a *diplomacia constituinte* implica a idéia de que as unidades políticas em questão têm autonomia e, ao compor um governo federal, delegam parte de seu poder ao governo central. Não seriam, portanto, unidades subalternas, como poderia dar a entender o termo *subnacional*, mas unidades políticas de soberania compartilhada. A intenção de substituir o conceito de unidade subnacional por outro mais próximo ao conceito de Kincaid e à realidade brasileira – uma república federativa – pode ter levado muitos autores a adotar o termo *diplomacia federativa* para designar a atuação internacional de unidades subnacionais.

No entanto, a diplomacia federativa apresentada pelo Chanceler Luiz Felipe Lampreia e desenvolvida pelo Ministério das Relações Exteriores a partir de 1995 não é sinônimo da atuação

internacional de unidades constituintes da federação brasileira. Trata-se de uma política de Estado cujo objetivo era promover uma maior aproximação entre a Chancelaria e as unidades subnacionais brasileiras, incluindo a dimensão federativa no processo de construção da política externa brasileira.

3. A diplomacia federativa e sua institucionalidade

Dois mecanismos institucionais compuseram a institucionalidade construída para permitir o desenvolvimento da política de Estado que recebeu o nome de diplomacia federativa.

3.1 A Assessoria de Relações Federativas (ARF)

Em junho de 1997, criou-se a Assessoria de Relações Federativas (ARF) do Ministério das Relações Exteriores. A criação de uma nova estrutura no âmbito do Ministério das Relações Exteriores para mediar a relação entre a Chancelaria e as unidades subnacionais brasileiras pode ser considerada a primeira iniciativa empreendida pelo Estado nacional brasileiro orientada pela diplomacia federativa, consolidando-a como política de Estado.

A Assessoria de Relações Federativas pode ser entendida com uma instância de coordenação, ou orientação, da atuação internacional de unidades subnacionais. Era necessário o desenvolvimento de estruturas responsáveis pelo controle das ações externas das unidades constituintes do Estado brasileiro e a Assessoria de Relações Federativas pode ser compreendida como o mecanismo criado para garantir ao Ministério das Relações Exteriores o exercício deste controle.

A abertura de um canal de comunicação para possibilitar a maior aproximação entre o Itamaraty e unidades subnacionais brasileiras foi anunciada pela primeira vez em abril de 1995. À ocasião, o Ministro das Relações Exteriores Luiz Felipe Lampreia, em audiência na Câmara dos Deputados, apresentou as diretrizes da diplomacia federativa e, ao final, anunciou a instrução recebida do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso para criação de uma nova estrutura no âmbito do Ministério das Relações Exteriores capaz de mediar a relação entre o Ministério das Relações Exteriores e os governos de unidades subnacionais brasileiras.

A iniciativa de criação da nova estrutura se concretizou apenas em junho de 1997, quando o Decreto 2.246 de 1997 criou a Assessoria de Relações Federativas do Ministério das Relações Exteriores (ARF). O órgão, ligado ao gabinete do Ministro das Relações Exteriores, pretendia fazer a interface do Ministério das Relações Exteriores com os governos dos Estados e Municípios brasileiros, com o objetivo de assessorá-los em suas iniciativas externas. A ARF, chefiada neste primeiro momento pelo Embaixador Cesário Melantonio Neto, buscava promover a interlocução entre governos subnacionais e o Estado nacional nas matérias relacionadas à política externa e era responsável pela coordenação das atividades dos Escritórios Regionais do Itamaraty.

Em 10 de junho de 1997, dias após a criação da Assessoria de Relações Federativas, o Ministro Luiz Felipe Lampreia foi ao Senado Federal falar à Comissão Especial Temporária de Políticas para o Desenvolvimento do Nordeste sobre integração regional e seu impacto na região

nordeste brasileira – tal qual consta do Diário do Senado Federal. À ocasião, o Ministro Lampreia afirmou aos presentes:

“Antes de tecer algumas considerações sobre o papel que o Nordeste ocupa na agenda externa brasileira, é importante destacar a prioridade que o Itamaraty tem concedido às relações com os Estados da Federação. Justamente por ser um Ministério voltado para a ação externa, o Itamaraty deve manter os pés muito plantados no chão do Brasil, para a realidade nacional. Não pode se dar ao luxo de olhar mais para fora do que para dentro. [...] Considero absolutamente essencial que o Itamaraty tenha esse tipo de entrosamento.”

O Ministro Lampreia diz ainda:

“Acabo de dar posse ao ocupante do novo cargo que foi criado. Trata-se do cargo de assessor de relações federativas, diretamente vinculado ao gabinete do Ministro, e que deverá ocupar-se dessa relação com os Estados e com os municípios também. E espero que isso faça com que o diálogo do Itamaraty com as diversas Regiões do País, em particular com o Nordeste, seja cada vez mais fluente.”

O Embaixador Rego Barros (1998) afirma que o objetivo da Assessoria de Relações Federativas do Ministério das Relações Exteriores era ser um canal de interlocução entre o MRE e os governos subnacionais brasileiros para que os interesses subnacionais de âmbito internacional fossem atendidos em consonância com a política externa do País. Fica clara, em tal afirmação, a preocupação com a possibilidade de que a atuação internacional de unidades subnacionais fugisse ao controle do poder central e oferecesse risco à política externa nacional. Há, por parte do Ministério das Relações Exteriores, a percepção de que a inserção internacional subnacional representa ameaça à política externa por ele desenvolvida e, no limite, à estabilidade interna e externa.

Tal percepção é definida com competência por Lecours (2008):

“Paradiplomacy is an activity that typically falls in a legal and constitutional grey zone because constitutions almost always give exclusive powers over foreign affairs to the state. In addition, state officials are likely to view with some suspicion regions (and municipalities) developing relationships with governments abroad. Part of this suspicion simply comes from the belief that everything international should be handled by the state as opposed to sub-state governments. A more pragmatic concern is that paradiplomacy will undermine the international coherence of the country or, in other words, that the country will no longer speak with one voice on the international stage. Most cases of paradiplomacy in Western countries encounter this type of issue.” (LECOURS, 2008, p. 6)

Diante de tal percepção, se fez necessário um instrumento de coordenação capaz de garantir ao Ministério das Relações Exteriores a capacidade de controlar a atuação internacional de unidades subnacionais para que esta não se dê em dissonância com a política externa do Estado nacional brasileiro. *“To minimize potential issues of incoherence in foreign policy, Western crafted channels and mechanisms of intergovernmental consultation and coordination”* (LECOURS, 2008, p.7).

As palavras do Embaixador Rego Barros confirmam, por fim, que a diplomacia federativa e a Assessoria de Relações Federativas seriam instrumentos de coordenação e controle das atividades das unidades subnacionais brasileiras no exterior.

Em artigo publicado pelo Ministro Hélio Vitor Ramos Filho em 2002 – quando este ocupava o cargo de chefe da ARF – a Assessoria de Relações Federativas é descrita como um mecanismo cuja missão é assessorar estados e municípios brasileiros em suas iniciativas externas “*tratativas com Governos estrangeiros, organismos internacionais e organizações não governamentais*” (RAMOS FILHO, 2002, p. 1). Ainda sobre o objetivo da ARF, Ramos Filho (2002, p. 1) afirma: “*A Assessoria tem por objetivo sistematizar os contatos entre Governos estaduais e municipais e o Itamaraty, até então dispersos em várias áreas substantivas da Secretaria de Estado.*”

O artigo de Ramos Filho (2002) ressalta que a articulação de uma mesma estratégia global capaz de compreender as oportunidades para a União, estados e municípios teria maior probabilidade de sucesso do que uma atuação internacional fragmentada em iniciativas isoladas. Tais argumentos servem de alicerce para a defesa que Ramos Filho faz da importância da ARF, definida pelo Ministro como uma instância de coordenação, um “*órgão de apoio, incentivo e orientação aos poderes municipais e estaduais*”.

O mesmo termo – orientação – é empregado por Bogéa (2001), que também integrou a equipe da ARF:

“Em suma, com a criação da Assessoria de Relações Federativas, os poderes públicos estaduais e municipais e toda uma gama de atores não-convencionais da sociedade brasileira passaram a contar com uma interlocução direta e específica, destinada a orientar sua ação e presença internacionais.” (BOGÉA, p. 48, grifo nosso)

Ao definir a Assessoria de Relações Federativas como um órgão de orientação aos poderes municipais, Ramos Filho (2002) e Bogéa (2001) corroboram a idéia de que a ARF foi criada para pautar, coordenar e, quando necessário, controlar a atividade internacional de unidades subnacionais brasileiras.

3.2 Os escritórios de representação regional do Ministério das Relações Exteriores

A abertura, a partir de 1997, de escritórios de representação regional do Ministério das Relações Exteriores em diversas capitais brasileiras é um movimento importante percebido no interior do Estado brasileiro que permite a compreensão de como este percebia, à época, a atuação internacional de suas unidades constituintes. Com o objetivo de avançar na expansão e no aprofundamento da presença da Chancelaria brasileira junto aos governos locais, a abertura de escritórios de representação regional do MRE representa mais uma iniciativa do Ministério das Relações Exteriores tendo em vista a diminuição das distâncias entre o Estado nacional e as unidades subnacionais formulada à luz do conceito de diplomacia federativa.

Os escritórios de representação regional do MRE, por sua vez, são, tal qual a Assessoria de Relações Federativas à qual eram subordinados, instrumentos construídos para viabilizar o desenvolvimento da diplomacia federativa – a política de Estado concebida no início dos anos 1990 pelo Estado brasileiro para permitir uma maior aproximação entre o Ministério das Relações Exteriores e as unidades subnacionais brasileiras, bem como a coordenação da atuação internacional de tais unidades.

Portanto, inseridas no contexto da diplomacia federativa e inauguradas na gestão do Chanceler Luiz Felipe Lampreia, as representações regionais do Ministério das Relações Exteriores foram constituídas para coordenar e apoiar ações da chancelaria brasileira junto às unidades subnacionais. Instalada em diversas capitais estaduais brasileiras, a rede de escritórios regionais, cujas atividades eram inicialmente coordenadas pela Assessoria de Relações Federativas, foi concebida para promover a aproximação entre governos locais e o poder central, permitindo uma maior interlocução a respeito das estratégias de inserção internacional empreendidas.

No momento da criação da Assessoria de Relações Federativas do Ministério das Relações Exteriores, em 1997, já existiam os escritórios de representação do MRE no estado do Rio de Janeiro, no Rio Grande do Sul e em Pernambuco, este último responsável pela região nordeste. No entanto, só a partir de 1997, com a criação dos escritórios de representação do MRE em São Paulo e Manaus a abertura de escritórios de representação regional se tornou uma política sistemática vinculada à diplomacia federativa.

Em entrevista à revista *Federations*, realizada em 2001, o Embaixador Cesário Melantonio Neto, primeiro chefe da Assessoria de Relações Federativas do Ministério de Relações Exteriores definiu da seguinte maneira a motivação do Estado brasileiro no momento da criação de escritórios de representação regional do MRE e cidades brasileiras:

"I think it came from globalization, because with globalization the constituent units of the federation have a tendency—and it's perfectly natural—to develop more contacts abroad. And it's very important for a Minister of Foreign Affairs to know at least a little bit about the priorities of the country's regions. In such a big country it's impossible to know everything. We have almost 6,000 cities and 27 states, but at least we should know of the most important actions abroad of the constituent units of our federation. Otherwise, since we are in the middle of the country in Brasilia—a kind of no-man's land lost in the middle of a big country—we could easily lose contact with the main regions of the country. We have ten big cities with more than one million inhabitants and a number of big states. The Foreign Ministry has to be sensitive to their concerns." (MELANTONIO NETO, 2001, p. 1)

Criada em junho de 1997, como vimos, a Assessoria de Relações Federativas era responsável pela realização da interface do Itamaraty com os estados e municípios brasileiros e coordenar a inserção internacional das unidades subnacionais brasileiras. Os escritórios regionais, por sua vez, operavam como instâncias descentralizadas do Itamaraty, subordinados à ARF, para a implementação de iniciativas do interesse de estados e municípios em sua área de influência.

Cada escritório de representação regional tinha, desde a sua criação, competências próprias, específicas, estabelecidas pelo Regimento Interno da Secretaria de Estados das Relações Exteriores. Tais competências eram estabelecidas de acordo com a região em que cada escritório encontrava-se instalado e suas demandas. No entanto, ainda que a localização de cada escritório determinasse sua vocação, todos os escritórios de representação regional do MRE operavam, coordenados pela Assessoria de Relações Federativas, como instrumentos para o desenvolvimento da diplomacia federativa.

Por fim, cabe uma observação sobre as competências dos escritórios de representação regional do Ministério das Relações Exteriores no que diz respeito à coordenação da atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras. Mais uma vez, tal qual no momento da

criação da Assessoria de Relações Federativas, percebe-se no desenho da rede de escritórios de representação regional do Ministério das Relações Exteriores a intenção de coordenar – e, quando necessário, controlar – a atuação internacional de unidades subnacionais, intensificando a presença do Estado junto aos governos locais e possibilitando uma maior capilaridade nacional à chancelaria brasileira (BOGÉA, 2001).

No entanto, ainda que não houvesse, por parte do Ministério das Relações Exteriores, a intenção declarada e explícita de controlar a atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras por meio da abertura de escritórios de representação regional do Itamaraty em cidades brasileiras, não se pode esquecer que tais representações regionais foram criadas para operar como instrumentos da diplomacia federativa, política de Estado concebida para ser essencialmente um mecanismo de coordenação e, se necessário, de controle (ABREU, 1997; REGO FILHO, 1998; BOGÉA, 2001).

Resultado de um debate que teve início em 1993, permeado pela noção de que os processos de globalização e democratização imporiam novas dinâmicas ao processo decisório da política externa brasileira, a diplomacia federativa foi, enfim, o primeiro movimento relevante percebido no interior do Estado brasileiro provocado pela intensificação da atuação externa de unidades subnacionais brasileiras. Trata-se do reconhecimento, por parte da cancelaria brasileira, da necessidade de incorporar, de algum modo, a dimensão subnacional na elaboração e execução de sua política externa brasileira. Em conclusão, a criação, à época, de uma política de Estado desenhada para coordenar e, em boa medida, controlar a atuação internacional de unidades subnacionais condiz, enfim, com o que afirma a literatura: o poder central avalia, a princípio, as atividades de unidades subnacionais no exterior como iminente perda de sua autoridade exclusiva na representação de seu território e sua população no nível internacional.

4. Considerações finais: um processo de acúmulo de experiências

Soldatos (1990) desenvolveu a seguinte representação gráfica dos processos políticos que permeiam a atuação internacional de unidades subnacionais – por ele definida como paradiplomacia:

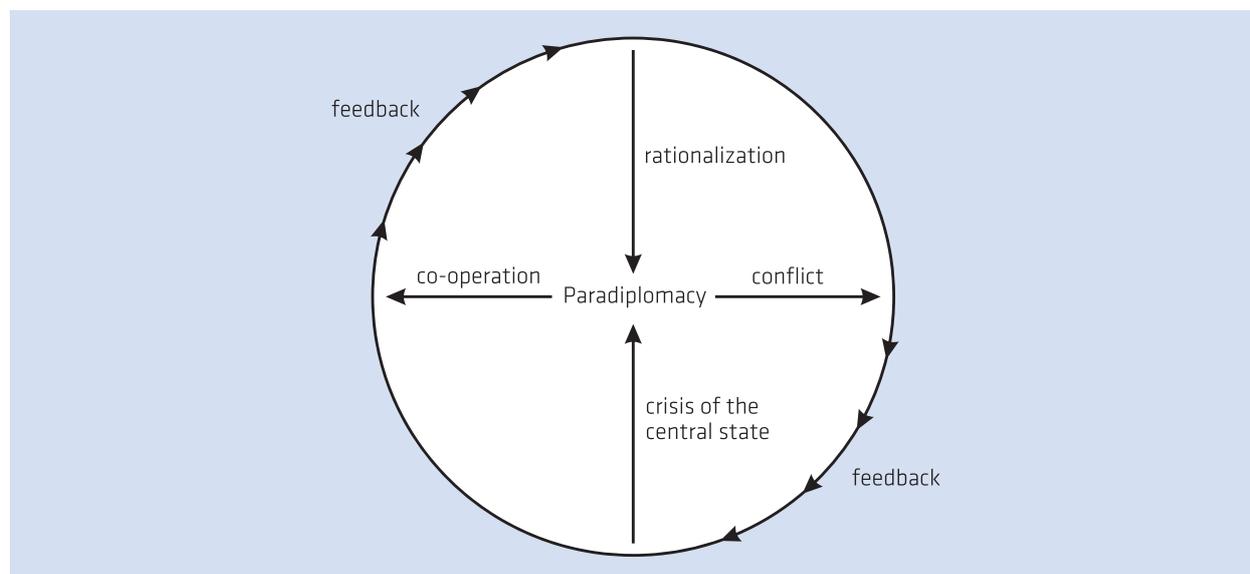


Figura 1: A Atuação Internacional de Unidades Subnacionais e o Processo Político por Soldatos (1990)

Sobre tais processos, Soldatos (1990) firmava, à época:

“So far, no political system has developed new effective processes or institutions to handle the new subnational governmental initiatives or responses as they traverse the national boundaries, coming from both within and without. We observe that, in response to these various percolations of national sovereignty, some national elites, as could have been expected, advocate a tighter centralization in the conduct of all external relations to prevent predominance of one territorial sector at the expense of another. Some other elites, taking into account the inevitability of the contemporary porousness of sovereign boundaries, appear resigned to the concept of inevitable segmentation of the conduct in non-security fields of foreign policy.” (SOLDATOS, 1990, p. 3)

É possível verificar que as dinâmicas que se estabelecem entre o Estado nacional brasileiro e as unidades subnacionais brasileiras diante da intensificação da atuação internacional subnacional tendem à cooperação e à racionalização em detrimento da crise e do conflito. A diplomacia federativa deve ser entendida como uma política elaborada e implementada sob a sombra do receio do Estado nacional brasileiro diante da atuação paradiplomática. Portanto, tratou-se de uma política que visava coordenar – e, no limite, constranger – a ação internacional subnacional. Contudo, é preciso ressaltar que este receio vem sendo paulatinamente superado.

Pode-se ainda concluir que, diante do cenário descrito por Soldatos (1990), a posição do Estado brasileiro é, hoje, significativamente próxima àquela advogada pelas elites que, resignadas diante dos processos transnacionais contemporâneos que desafiam fronteiras nacionais, reconhecem a atuação internacional subnacional como prática válida e legítima em matéria que não interferem na estratégia internacional do governo central, não se opõem às opções econômicas do Estado e não tocam em questões sensíveis do ponto de vista da segurança nacional.

Procurando avançar no entendimento de como o Estado brasileiro percebe a inserção internacional de unidades subnacionais e quais as dinâmicas que se estabelecem entre o Estado brasileiro e suas unidades constituintes neste contexto, constatamos que o receio diante da ação de unidades subnacionais no exterior que definiu a elaboração e execução da primeira política de Estado brasileira concebida para lidar com atuação internacional subnacional, por fim, vem sendo paulatinamente superado em função de um acúmulo gradual de experiências em todos os níveis de governo. Este acúmulo se dá em dinâmicas de stop and go e é determinado por dois fluxos simultâneos de experiências: a intensificação da atuação internacional empreendida pelas unidades subnacionais brasileiras, de um lado, e as sucessivas tentativas de acomodação desse processo desenvolvidas pelo Estado nacional brasileiro, de outro.

Por fim, o estudo do processo adaptativo que culmina no paulatino amadurecimento da percepção do Estado brasileiro frente à inserção internacional de suas unidades constituintes permite duas conclusões importantes.

Quanto à primeira conclusão, Cornago (2010) afirma que o processo mútuo de ajuste e adaptação entre as os governos central e locais pode ser descrita nos termos utilizados para descrever o processo de socialização internacional – tal qual definido por Checkel (2007). Ou seja, o Estado nacional, inicialmente, calcularia custos e benefícios, meios e fins e – seguindo uma logic of consequences – reconheceria a atuação internacional de unidades subnacionais como uma prática válida. Em seguida, o Estado nacional adotaria uma nova postura e agiria de acordo com

novas regras, normas e protocolos – seguindo uma *logic of appropriateness* (CORNAGO, 2010; CHECKEL, 2007).

Para o caso brasileiro, enfim, podemos constatar que a percepção de que a atuação internacional subnacional implicaria necessariamente riscos à eficiência da política externa brasileira e, no limite, à unidade federativa vem sendo, em suma, superada e, em setores relevantes do Estado brasileiro, substituída pela percepção de que tal modalidade de atuação oferece mais oportunidade que riscos e deve, portanto, ser apoiada ao invés de constrangida. No entanto, a falta de consenso a respeito de questões centrais ligadas à atuação internacional de unidades subnacionais em setores relevantes do Estado brasileiro, permite concluir o amadurecimento da percepção de tal Estado diante da intensificação da inserção internacional subnacional não corresponde, ao menos até o momento, à adoção de uma *logic of appropriateness*. Ao contrário, tal amadurecimento corresponde, enfim, a um processo adaptativo que, em função do acúmulo de experiências, obedece a uma *logic of consequences*.

Quanto à segunda conclusão, por fim, verificamos que o processo adaptativo que culmina no amadurecimento da percepção do Estado brasileiro frente à inserção internacional subnacional não se trata de um processo que obedece a uma lógica de causalidade – não há um elemento determinante que resulta em tal amadurecimento. Trata-se, em oposição, de um processo definido por elementos contingentes cuja resultante é a maturação da percepção do Estado brasileiro diante da atuação internacional subnacional; a adoção de novas posturas; a construção e multiplicação de novos discursos e o desenvolvimento de novos arranjos administrativos e novos instrumentos institucionais. O presente trabalho buscou, finalmente, documentar e examinar os eventos que desempenharam papel catalisador em tal processo para compreender os mecanismos de diálogo, mediação – e, por vezes, controle – federativo concebidos pelo Estado brasileiro no que diz respeito à inserção internacional subnacional; avançar no entendimento de como a atuação internacional de unidades subnacionais é percebida pelo Estado nacional brasileiro e contribuir para o desenvolvimento da agenda de pesquisa a respeito da atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras e da política externa brasileira; bem como contribuir para a consolidação do tema da inserção internacional de governos subnacionais na agenda científica das relações internacionais.

Referências

ABREU, Márcia Donner. “O Município e o desenvolvimento sustentável: propostas e oportunidades globais, ações locais”, Apresentado em: Seminário sobre Saneamento Básico do Vale do Itajaí, Blumenau, 13-14 de outubro de 1997.

BARRETO, Maria Inês. “A inserção internacional das cidades enquanto estratégia de fortalecimento da capacidade de gestão dos governos locais”. Apresentado em: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago, Chile, 18-21 de outubro de 2005.

BRASIL. Decreto-Lei 2.246/1997, de 6 de junho de 1997. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério das Relações Exteriores e dá outras providências. Brasília, 1997.

BOGÉA, Antenor Américo Mourão. *A diplomacia federativa: do papel internacional e das atividades externas das unidades federativas nos Estados nacionais*. Brasília: MRE, 2001. (Tese, XLII Curso de Altos Estudos, Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores, 2001)

CHECKEL, Jeffrey T. (ed.). *International Institutions and Socialization in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

CORNAGO, Noé. "O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo Ocidental". In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês e MARIANO, Marcelo Passini (orgs.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC, Editora UNESP, EDUSC, FAPESP, 2004.

_____. "On the Normalization of Sub-State Diplomacy". *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 5, 2010, pp. 11-36.

DUCHACEK, Ivo D. "Perforated sovereignties: toward a typology of new actors in international relations". In: MICHELMANN, Hans J. and SOLDATOS, Panayotis. *Federalism and international relations: the role of subnational units*. New York: Oxford University Press, 1990.

HOCKING, Brian. "Regionalismo: uma perspectiva as relações internacionais". In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês e MARIANO, Marcelo Passini (orgs.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC, Editora UNESP, EDUSC, FAPESP, 2004.

KEATING, Michael. "Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias". In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês e MARIANO, Marcelo Passini (orgs.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC, Editora UNESP, EDUSC, FAPESP, 2004.

KINCAID, John. "Constituent diplomacy in federal politics and the Nation-state: conflict and cooperation". In: MICHELMANN, Hans J. e SOLDATOS, Panayotis. *Federalism and international relations: the role of subnational units*. New York: Oxford University Press, 1990.

LAMPREIA, Luiz Felipe. *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda, 1999.

LECOURS, André. "Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the Developed World". *Discussion Papers in Diplomacy*. Haia: Netherlands Institute of International Relations, 2008.

MARIANO, Marcelo Passini e BARRETO, Maria Inês. "Questão subnacional e integração regional: o caso do Mercosul". In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês e MARIANO, Marcelo Passini (orgs.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC, Editora UNESP, EDUSC, FAPESP, 2004.

MCMILLAN, Samuel Lucas. "Subnational Foreign Policy Actors: how and why governors participate in U.S. Foreign Policy". *Foreign Policy Analysis*, International Studies Association, vol. 4, 2007, pp. 227-253.

MELANTONIO NETO, Cesário. "How to Involve the States in Foreign Policy". *Federations*, 2001, vol. 1, nº 5.

PASQUARIELLO MARIANO, Karina. "O Estado de São Paulo como um ator internacional". *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 16, n. 2, June, 2002.

RAMOS FILHO, Hélio Vitor. “O Itamaraty e as Relações Federativas”, *Revista Estados e Municípios*, março, 2002. Disponível em: <<http://www.subdere.gov.br>>. Acesso em: 22 de novembro de 2009.

REGO BARROS, Sebastião. “A execução da política externa brasileira: um balanço dos últimos 4 anos”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 42, 1998, pp. 18-28.

RODRIGUES, Gilberto M. A. “A inserção internacional de cidades: notas sobre o caso brasileiro”. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês e MARIANO, Marcelo Passini (orgs.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC, Editora UNESP, EDUSC, FAPESP, 2004.

_____. “Relações internacionais federativas no Brasil”, *Dados*, vol. 51, no. 4, 2008, pp. 1015-1025.

ROSENAU, J.. “Along the domestic-foreign frontier: exploring governance in a turbulent world”. *Cambridge Studies in International Relations*, 1997.

SALOMÓN, Mónica. “El Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUL en el Contexto de La Política Exterior Brasileña”. Apresentado em: 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.

SOLDATOS, Panayotis. “No explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors”. In: MICHELMANN, Hans J. e SOLDATOS, Panayotis. *Federalism and international relations: the role of subnational units*. New York: Oxford University Press, 1990.