



**Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais
Doutorado Interinstitucional UFRR/UnB/FLACSO**

TESE DE DOUTORADO

**A PARADIPLOMACIA SUBNACIONAL NO BRASIL:
UMA ANÁLISE DA POLÍTICA DE ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS
GOVERNOS ESTADUAIS FRONTEIRIÇOS DA AMAZÔNIA**

FRANCISCO GOMES FILHO

BRASÍLIA/2011

**Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais
Doutorado Interinstitucional UFRR/UnB/FLACSO**

**A PARADIPLOMACIA SUBNACIONAL NO BRASIL:
UMA ANÁLISE DA POLÍTICA DE ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS
GOVERNOS ESTADUAIS FRONTEIRIÇOS DA AMAZÔNIA**

FRANCISCO GOMES FILHO

**Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Relações Internacionais da Universidade de Brasília,
como requisito para obtenção do título de Doutor em
Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional,
na Área de Concentração em Políticas Regionais na
Amazônia.**

ORIENTADOR: PROF. DR. ALCIDES COSTA VAZ

BRASÍLIA/2011

FRANCISCO GOMES FILHO

**A PARADIPLOMACIA SUBNACIONAL NO BRASIL:
UMA ANÁLISE DA POLÍTICA DE ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS
GOVERNOS ESTADUAIS FRONTEIRIÇOS DA AMAZÔNIA**

**Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Relações Internacionais da Universidade de Brasília,
como requisito para obtenção do título de Doutor em
Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional,
na Área de Concentração em Políticas Regionais na
Amazônia.**

**Tese de doutorado defendida e aprovada em 06 de junho de 2011, pela Banca
Examinadora constituída pelos professores:**

Prof. Dr. Alcides Costa Vaz, IREL/UnB - (Presidente)

Prof. Dr. Tullo Vigevani, UEP/SP - (Membro externo)

Prof. Dr. Clóvis E. G. Brigagão, UCM/RJ - (Membro externo)

Prof. Dr. Argemiro Procópio Filho, IREL/UnB - (Membro interno)

Prof. Dra. Maria Helena de Castro Santos, IREL/UnB - (Membro interno)

Prof. Dr. Eiiti Sato, IREL/UnB - (Suplente)

**À minha querida esposa, Francis e ao
meu amável filho, Sheldon Thiago,
pelo incentivo e compreensão
para realização deste trabalho.**

AGRADECIMENTOS

“Um agradecimento é sempre gesto de humildade e reconhecimento”.

Nesse caminho que percorri em mais esta etapa de minha formação intelectual e profissional, gostaria de agradecer:

Primeiramente, ao senhor Pai Celestial por ter me proporcionado saúde e força de vontade para concluir esta tese de doutoramento, que com certeza simboliza mais um desafio da minha vida.

Ao Prof. Dr. Alcides Costa Vaz, pela competente e criteriosa orientação deste trabalho, pela constante disposição em dirimir dúvidas e incertezas, assim como pelos princípios éticos que regem a sua conduta pessoal e profissional.

Ao Prof. Dr. Alberto Castañeda, pela sua sinceridade, honestidade e profissionalismo ético à frente da coordenação do Dinter/UFRR.

Ao Prof. Dr. Tullo Vigevani, pelos primeiros caminhos que me abriu com sua valiosa orientação na área da paradiplomacia subnacional, pelos materiais enviados e pela sua inesgotável fonte de informações.

À Universidade de Brasília, em especial, o Prof. Dr. Eiiti Sato e sua equipe de trabalho que muito me apoiaram ao longo desta jornada.

A todos os professores do Programa do Dinter e do IRel, pelas valiosas informações transmitidas.

Aos colegas do Dinter e do IRel, pela amizade e convivência.

À Universidade Federal de Roraima, pela oportunidade que me proporcionou.

À Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais – FLACSO, pela cooperação indispensável à realização desse Curso de Doutorado Interinstitucional.

À SUFRAMA, meus sinceros agradecimentos pelo apoio financeiro, sem o qual não seria possível a execução da atual pesquisa.

Aos colegas professores do Departamento de Contabilidade da UFRR que sempre estiveram dispostos a contribuir para a conclusão deste doutorado.

Às Instituições federais e estaduais, pela atenção e apoio para a obtenção de informações necessárias à consecução desta pesquisa.

Às pessoas entrevistadas, pelas suas respostas coerentes e pela paciência dispensada.

Aos meus estimáveis amigos, Prof. Dirceu Medeiros, Prof. Eloi Senhoras, Prof. Thiago Gehre, Prof. Fábio Albergaria, Prof. João Urt, Prof. Odair Pereira, Prof. Mauro Augusto, Eng. Lucyano Bruno, Adv. Érico Magalhães e, tantos outros, pelo carinho e incentivos constantes, acreditando ser possível cumprir esta árdua missão.

À minha família pelo incentivo, compreensão e tolerância.

Por último, a todos aqueles que de alguma forma contribuíram, direta ou indiretamente, para a consecução deste trabalho, **o meu sincero reconhecimento e muito obrigado.**

Aquele que começa uma investigação repleto
de certezas acabará terminando cheio de
dúvidas, mas aquele que começa com
dúvidas poderá terminar com
algumas certezas.

Francis Bacon

RESUMO

Com os efeitos derivados da globalização, o sistema internacional contemporâneo alterou a dinâmica da política externa dos governos nacionais soberanos, o que fortaleceu uma maior participação dos governos subnacionais do mundo inteiro no campo das relações internacionais. Os governos subnacionais brasileiros não constituíram exceção a essa regra. Nesse sentido, a presente tese objetivou analisar a gestão da política de atuação internacional dos governos estaduais fronteiriços da Amazônia brasileira em causalidades, alcances e seus impactos, tanto na efetividade de ações de políticas públicas estaduais, quanto à forma de relacionamento estabelecida com as instâncias do Governo Federal, entre 1995 a 2009. Com o intuito de obter uma maior compreensão da dinâmica da realidade paradiplomática no espaço amazônico, foi realizada uma investigação na modalidade de um estudo de casos múltiplos, com uma amostra de seis Estados federados, constituída pelos Estados do Amapá, Pará, Roraima, Amazonas, Acre e Rondônia. Todas as unidades de análise foram submetidas aos mesmos procedimentos metodológicos para fins de identificar regularidades de padrões. Dos seis Estados federados amazônicos inquiridos, todos tiveram atuação no meio exterior, ficando revelado que a presença de fatores motivacionais de caráter econômico, geográfico e político impulsionou tais entes subnacionais para o exercício do ativismo internacional. A maioria das suas ações paradiplomáticas foi protagonizada empregando-se estratégias de atuação internacional de natureza mediada e cooperativa com as instâncias diplomáticas do Governo Federal, o que se caracterizou por uma relação de diplomacia federativa. Em razão disso, tal política de atuação internacional subnacional proporcionava mais coerência e consistência aos princípios diretores da política externa brasileira, convergindo, então, com os objetivos do país. Por fim, o estudo revelou que, de modo geral, a prática da ação paradiplomática no contexto da Amazônia brasileira visava a busca de novas alternativas para promover o desenvolvimento socioeconômico dos territórios regionais dos Estados federados perscrutados, no sentido de obterem uma maior autonomia política e econômica para atender a seus interesses específicos.

Palavras-chave: paradiplomacia subnacional; governos subnacionais; Amazônia brasileira.

ABSTRACT

With globalization and its effects, the contemporary international system changed the foreign policy dynamic of sovereign national governments, which strengthened the participation of subnational governments from the entire world in the field of international relations. Brazilian subnational governments were no exception to that rule. Thus being, the present thesis objective was to analyze the management of the international policies of the border states governments of the Brazilian Amazonia, concerning its causalities, range and impacts, in the effectiveness of the states' public policies actions, as well as in the type of relationship established with the Federal Government instances, between 1995 and 2009. Intending to obtain a higher comprehension of the dynamic of the paradiplomatic reality in the Amazonian space, a multiple case studies investigation was performed, using as samples six federated states, constituted by States of Amapá, Pará, Roraima, Amazon, Acre and Rondônia. All units of analysis were submitted to the same methodological procedures in order to identify regularities. From the six Amazonian federated states inquired, all had a foreign performance, revealing that the presence of motivational factors of economic, geographic and political nature projected such subnational beings to the exercise of international activism. Most of its paradiplomatic actions were performed using strategies of international action of mediated nature and cooperative with the diplomatic instances of Brazilian Federal government, which characterized by an effective federative diplomacy. By so doing, such subnational international policies provided more coherence and consistency to the directing principles of the Brazilian foreign policy, thus converging with the objectives of the country. Finally, the study revealed that, from a general assesment, the practices of paradiplomatic action in the context of the Brazilian Amazonia intended to search for new alternatives to promote the socioeconomic development of the regional territories of the federated states investigated, towards achieving greater political and economic autonomy for its specific interests.

Keywords: Subnational paradiplomacy; subnational governments; Brazilian Amazonia.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Estados fronteiriços investigados da Amazônia brasileira.....	27
Figura 2 – Diagrama da pesquisa	28
Figura 3 – Relações internacionais segundo a lógica do estatocentrismo.....	42
Figura 4 – Relações internacionais segundo a lógica do multicentrismo.....	44
Figura 5 – Natureza das ações paradiplomáticas subnacionais	50
Figura 6 – Paradiplomacia subnacional e o processo de racionalização da política externa .	71
Figura 7 – Paradiplomacia subnacional e o processo político.....	72

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Principais fatores condicionantes da paradiplomacia subnacional	58
Quadro 2 – Principais fatores comparativos da paradiplomacia amazônica.....	226

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC - Agência Brasileira de Cooperação

ADAP - Agência de Desenvolvimento do Amapá

AFEPA - Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares

ARF - Assessoria de Relações Federativas

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

CF – Constituição Federal

CFBBA - Centro Franco-Brasileiro da Biodiversidade Amazônica

CIDS - Coordenadoria de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento Sustentável

CINRO - Centro Internacional de Negócios do Estado de Rondônia

CNUMAD - Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento

COBAN - Comissão Binacional de Alto Nível

COP 15 - 15ª Conferência das Partes das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas

DIP - Direito Internacional Público

DRI - Departamento de Relações Internacionais

EREMA - Escritório de Representação do Itamaraty em Manaus

ERENOR - Escritório de Representação do Itamaraty na Região Norte

EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

ETNs - Empresas Transnacionais

FAL - Fórum de Autoridades Locais

FALA - Fórum de Autoridades Locais da Amazônia

FAUBAI - Fórum das Assessorias das Universidades Brasileiras para Assuntos Internacionais

FCCR - Fórum Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul

FIEAM - Federação das Indústrias do Estado do Amazonas

FIEPA - Federação das Indústrias do Estado do Pará

FIERO - Federação das Indústrias do Estado de Rondônia

FSM - Fórum Social Mundial .

GC – Governo Central

GF – Governo Federal

GRIDF - Gerência de Relações Internacionais e Desenvolvimento Fronteiriço

GTDF - Grupo de Trabalho sob Desenvolvimento Fronteiriço
IDARON - Agência de Defesa Sanitária Agrosilvopastoril do Estado de Rondônia
IES - Instituições de Ensino Superior.
JBIC - Banco Japonês para a Promoção do Desenvolvimento Internacional
JICA - Agência do Japão para a Cooperação Internacional
MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MERCOSUL – Mercado Comum do Cone Sul
MRE - Ministério das Relações Exteriores
OFS - Ocean Future Society
OIE - Organização Internacional de Epizootis/Organização Mundial de Saúde Animal
OIGs - Organizações Internacionais Intergovernamentais
OINGs - Organizações Internacionais Não Governamentais
OMC - Organização Mundial do Comércio
PDSA - Programa de Desenvolvimento Sustentável do Amapá
PDT - Partido Democrático Trabalhista
PEB – Política Externa Brasileira
PFL – Partido da Frente Liberal
PIB – Produto Interno Bruto
PIM - Pólo Industrial de Manaus
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
POA - Programa Operacional Amazônia
POLONORESTE - Programa de Desenvolvimento Integrado do Noroeste do Brasil
PRODERAM - Projeto de Desenvolvimento Regional do Estado do Amazonas
PSB - Partido Socialista Brasileiro
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PSL – Partido Social Liberal
PT - Partido dos Trabalhadores
PTB - Partido Trabalhista Brasileira
REDD - Redução de Emissões de Desmatamento e Degradação
RH – Recursos Humanos
SAF - Subchefia de Assuntos Federativos
SEGPI - Secretaria de Estado da Governadoria e Coordenação Política
SEGOV - Secretaria de Estado de Governo

SEAI - Secretaria Especial de Assuntos Internacionais para o Estado do Rio Grande do Sul

SEAI - Secretaria Extraordinária para Assuntos Internacionais para o Estado de Roraima

SEARI - Secretaria Executiva Adjunta de Relações Internacionais

SERI - Secretaria de Estado Extraordinária das Relações Institucionais, Comerciais e Culturais com Países Fronteiriços

SUFRAMA - Zona Franca de Manaus

USAID - Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
-------------------------	-----------

PARTE I

O MUNDO CONTEMPORÂNEO SOB A ÓTICA DA TEORIA DA PARADIPLOMACIA SUBNACIONAL.....	30
---	-----------

Capítulo I – Os governos subnacionais no contexto da nova ordem global.....	32
--	-----------

1.1 Considerações iniciais	32
1.2 Os ditames da globalização como ponto de partida	33
1.3 A emergência de novos atores no cenário internacional	37
1.4 O surgimento do fenômeno da paradiplomacia subnacional.....	45
1.5 A paradiplomacia subnacional: possíveis definições	49
1.6 Os objetivos das ações paradiplomáticas subnacionais.....	54
1.7 Os fatores condicionantes da paradiplomacia subnacional	57
1.8 Considerações finais	63

Capítulo II – A gestão da paradiplomacia subnacional brasileira.....	66
---	-----------

2.1 Considerações iniciais	66
2.2 O Itamaraty e a condução da política externa nacional.....	67
2.3 O Estado nacional brasileiro e sua paradiplomacia subnacional vigente.....	74
2.4 A paradiplomacia subnacional na agenda do Itamaraty	77
2.5 A institucionalização da paradiplomacia subnacional brasileira.....	82
2.6 O <i>modus operandi</i> do Governo Federal frente à paradiplomacia subnacional	84
2.7 Considerações finais	88

PARTE II

A ANÁLISE DA REALIDADE PARADIPLOMÁTICA NO CONTEXTO DA AMAZÔNIA BRASILEIRA.....	90
Capítulo III – O Estado do Amapá	
3.1 – Aspectos gerais do Estado	92
3.2 – A agenda internacional dos governadores amapaenses e seus desdobramentos	94
3.2.1 – O governo João Capiberibe	95
3.2.2 – O governo Waldez Góes.....	102
3.3 – A avaliação da experiência da política de atuação internacional amapaense.....	108
3.4 – Conclusões parciais.....	114
Capítulo IV – O Estado do Pará.....	
4.1 – Aspectos gerais do Estado.....	119
4.2 – A agenda internacional dos governadores paraenses e seus desdobramentos.....	120
4.2.1 – O governo Almir Gabriel.....	121
4.2.2 – O governo Simão Jatene.....	123
4.2.3 – O governo Ana Júlia Carepa.....	124
4.3 – A avaliação da experiência da política de atuação internacional paraense.....	135
4.4 – Conclusões parciais.....	141
Capítulo V – O Estado de Roraima.....	
5.1 – Aspectos gerais do Estado.....	146
5.2 – A agenda internacional dos governadores roraimenses e seus desdobramentos.....	147
5.2.1 – O governo Neudo Campos.....	148
5.2.2 – O governo Flamariom Portela.....	151
5.2.3 – O governo Ottomar Pinto.....	152
5.2.4 – O governo Anchieta Júnior.....	155
5.3 – A avaliação da experiência da política de atuação internacional roraimense.....	158
5.4 – Conclusões parciais.....	164

Capítulo VI – O Estado do Amazonas.....	168
6.1 – Aspectos gerais do Estado.....	168
6.2 – A agenda internacional dos governadores amazonenses e seus desdobramentos.....	170
6.2.1 – O governo Amazonino Mendes.....	170
6.2.2 – O governo Eduardo Braga.....	173
6.3 – A avaliação da experiência da política de atuação internacional amazonense.....	176
6.4 – Conclusões parciais.....	182
Capítulo VII – O Estado do Acre.....	186
7.1 – Aspectos gerais do Estado.....	186
7.2 – A agenda internacional dos governadores acreanos e seus desdobramentos.....	188
7.2.1 – O governo Orleir Cameli.....	189
7.2.2 – O governo Jorge Viana.....	189
7.2.3 – O governo Binho Marques.....	194
7.3 – A avaliação da experiência da política de atuação internacional acreana.....	196
7.4 – Conclusões parciais.....	202
Capítulo VIII – O Estado de Rondônia.....	207
8.1 – Aspectos gerais do Estado.....	207
8.2 – A agenda internacional dos governadores rondonienses e seus desdobramentos.....	209
8.2.1 – Os governos Valdir Raupp e de José Bianco.....	210
8.2.2 – O governo Ivo Cassol.....	210
8.3 – A avaliação da experiência da política de atuação internacional rondoniense.....	215
8.4 – Conclusões parciais.....	220
Capítulo IX – Contrastando a paradiplomacia amazônica.....	224
9.1 – Aspectos gerais.....	224
9.2 – As dimensões comparadas e seus desdobramentos.....	225
9.2.1 – Fórmulas institucionais paradiplomáticas.....	227
9.2.1.1 – Institucionalização de estruturas administrativas.....	227
9.2.1.2 – Qualificação técnica e eficácia das estruturas paradiplomáticas.....	228
9.2.1.3 – Estabilidade dos aparatos paradiplomáticos.....	230
9.2.2 – Agenda internacional com seus focos de interesse, instrumentos e estratégias.....	231
9.2.2.1 – Vertente econômica.....	231
9.2.2.2 – Vertente geográfica.....	235

9.2.2.3 – Vertente política.....	236
9.2.3 – Estilo de relacionamento com as instâncias federais.....	239
9.3 – Conclusões parciais.....	243
CONCLUSÕES E SUGESTÕES.....	245
REFERÊNCIAS.....	256
APÊNDICES.....	267

INTRODUÇÃO

O presente estudo é resultado da pesquisa realizada para a tese de doutoramento do Curso de Doutorado Interinstitucional (DINTER) em Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional, na Área de Concentração em Políticas Regionais na Amazônia, organizado pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB), em conjunto com a Universidade Federal de Roraima (UFRR) e a Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO).

Com esta pesquisa, primeiramente se pretende contribuir para o entendimento do fenômeno da paradiplomacia subnacional das unidades governamentais brasileiras. Para isso, tomou-se como objetos de estudo os governos estaduais fronteiriços da Amazônia, mais especificamente os Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia e Roraima, com a finalidade de identificar e analisar a motivação e a forma de atuação internacional desses governos regionais no período de 1995 a 2009.

Em segundo lugar, espera-se que os resultados da pesquisa possam oferecer contribuições, tanto para subsidiar a formulação e a implementação de políticas públicas na área do desenvolvimento socioeconômico da realidade amazônica, quanto para estudos acadêmicos no campo das relações internacionais do Brasil.

Contextualização do tema

Historicamente, os Estados nacionais sempre foram e continuam a ser considerados os principais atores no campo das relações internacionais, independentemente da emergência de novos atores, como as organizações internacionais intergovernamentais, as organizações internacionais não-governamentais, as empresas transnacionais, as igrejas, os partidos políticos, os governos subnacionais, dentre outros “vilões” transnacionais.

Nesse contexto, desde o Acordo de Westfália, datado de 1648, os Estados-Nação emergiram como entes legítimos no exercício de sua soberania sobre certa porção territorial livre da intervenção de outras entidades soberanas estrangeiras. Isso significa que dentro de determinada porção territorial, o governante tem o direito de fazer o que bem entender, uma vez que as outras entidades consideram como legítima a sua soberania dentro daquela região.

Desse modo, nos primórdios das relações internacionais, essas eram essencialmente as relações entre Estados soberanos, já que o Estado como ator em relações internacionais

contém em si a premissa de ser um ator unitário. Ou seja, quando se foca o Estado como ator soberano, isso implica tomá-lo independentemente de suas divisões internas.

No entanto, contemporaneamente, uma corrente de autores da área das Relações Internacionais, como Keohane & Nye (1971 e 2000),¹ Hoffmann (1979),² Merle (1981),³ Deutsch (1982),⁴ Wendzel (1985),⁵ Braillard (1990),⁶ Rosenau (1990),⁷ Barbé (1995),⁸ Risse-Kappen (1995),⁹ Viotti & Kauppi (1998),¹⁰ Halliday (1999),¹¹ Rosenau & Czempiel (2000),¹² Held *et al.* (1999),¹³ Held & McGrew (2001),¹⁴ Josselin & Wallace (2001)¹⁵ e Smouts (2004),¹⁶ passaram a considerar outros atores, além dos Estados soberanos, pois julgam que as relações internacionais assumiram uma nova dinâmica que já não pode mais ser contida na visão tradicional de territorialidade, ou seja, as relações internacionais transcendem os limites dos espaços territoriais dos Estados nacionais por meio das ações de novos protagonistas políticos, econômicos e sociais.

Assim, para a categoria de autores de Relações Internacionais aludida acima, o século XX presenciou a emergência de novos atores que não poderiam mais ser contidos nas fronteiras territoriais estatais e que passaram a cumprir ou influenciar determinadas funções que tradicionalmente eram prerrogativas dos Estados soberanos.

Ainda sob a ótica desse novo contexto, o comportamento da realidade mundial demonstra que cada vez mais estão sendo criados cenários e espaços de relacionamentos internacionais que já não se restringem ao Estado soberano como um ator único e absoluto. A ascensão internacional de unidades governamentais subnacionais é um exemplo dessas transformações no sistema internacional.

¹ KEOHANE, Robert O., & NYE, Joseph S. **Transnational relations and world politics e Power and interdependence.**

² HOFFMANN, H. Stanley. **Teorias contemporâneas sobre relaciones internacionales.**

³ MERLE, Marcel. **Sociologia das relações internacionais.**

⁴ DEUTSCH, Karl. **Análise das relações internacionais.**

⁵ WENDZEL, Robert L. **Relações internacionais.**

⁶ BRAILLARD, PHILIPPE. **Teoria das relações internacionais.**

⁷ ROSENAU, James N. **Turbulence in world politics.**

⁸ BARBÉ, Esther. **Relaciones internacionales.**

⁹ RISSE-KAPPEN, Thomas. **Bringing transnational relations back in: non-state actors, domestic structures and international institutions.**

¹⁰ VIOTTI, Paul R., & KAUPPI, Mark V. **International relations theory: realism, pluralism, globalism and beyond.** Boston: Allyn and Bacon.

¹¹ HALLIDAY, Fred. **Repensando as Relações Internacionais.**

¹² ROSENAU, James N. & CZEMPIEL, Ernst-Otto. **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial.**

¹³ HELD, David, et al. **Global transformations: politics, economics and culture.**

¹⁴ HELD, David & MCGREW, Antony. **Prós e contra da globalização.**

¹⁵ JOSSELIN, Daphné & WALLECE, William. **Non-State actors in world politics.**

¹⁶ SMOUTS, Marie-Claude. **As novas relações internacionais: práticas e teorias.**

Segundo Soldatos (1990), as ações internacionais dos governos subnacionais como atores paradiplomáticos não são novidade no mundo. O que se considera novo é a quantidade desses governos que atuam no cenário internacional, bem como a qualidade e a abrangência de suas ações externas. Ademais, para esse autor, que pode ser considerado um dos pioneiros nesse ramo de estudo de Relações Internacionais, a intensificação da política de atuação externa dos governos subnacionais iniciou-se com as mudanças ocorridas no sistema internacional após a Guerra Fria. Tal fato gerou grandes transformações políticas na estrutura dos Estados nacionais, aliando-se com as forças do processo de globalização econômica, social e cultural. Em razão disso, forçou a participação dos Estados nacionais em regimes internacionais, especialmente nas áreas de *low politics*,¹⁷ mesmo que isso implique uma abdicação parcial de sua soberania em relação à *performance* de determinada função.

Com relação a essa questão, a política de atuação internacional das unidades governamentais subnacionais tomou ímpeto nos anos de 1980 em países desenvolvidos de organização política federativa, como Alemanha, Austrália, Canadá e os Estados Unidos da América. Também teve lugar em alguns dos países desenvolvidos unitários, embora possuidores de um grau razoável de descentralização político-administrativo, como é o caso da França e da Itália. Nos países em desenvolvimento, por sua vez, esse tipo de comportamento começou a ampliar-se, principalmente ao longo dos anos de 1990, conforme se registram as ações paradiplomáticas de governos não centrais argentinos, brasileiros, chineses, mexicanos, russos, sul-africanos, entre outros.

Nesse contexto, a política de atuação internacional de governos subnacionais, como de regiões, comunidades, províncias, estados, departamentos, cantões, *länder*, dentre outros nomes não mencionados no momento, vem-se desenvolvendo em todo o contexto mundial. Tal fato tem despertado um crescente interesse de acadêmicos, cientistas políticos, sociólogos, economistas, geógrafos e estudiosos de Relações Internacionais, entre outros. Nesse sentido, tem-se produzido, nos últimos anos, uma abundante literatura sobre os distintos aspectos e desafios que apresenta o fenômeno conhecido como “paradiplomacia”,¹⁸ ou “diplomacia das unidades constituintes”, ou ainda “diplomacia federativa”, “política externa federativa”, entre

¹⁷ No campo da política internacional, a Corrente Realista assume-se a segurança nacional é o assunto mais importante na ordem de prioridade dos Estados nacionais, ou seja, a segurança é vista como *High Politics*. Já a economia e outros assuntos de ordem sociais e culturais são percebidos com uma importância reduzida e, por conseguinte, como *Low Politics*.

¹⁸ Genericamente, trata-se das ações realizadas por atores não estatais no campo das relações internacionais, quer sejam eles, governos não centrais ou outros agentes de natureza não governamental. No entanto, para o presente estudo, trata-se apenas de atores governamentais subnacionais.

outras denominações que, atualmente, configura um fenômeno de grande envergadura mundial. Assim, a paradiplomacia é o termo central desta tese, expressando a política de atuação internacional protagonizada por governos subnacionais.

Sobre a ação internacional de governos subnacionais, vários trabalhos têm sido publicados em diversas partes do mundo. Nesse sentido, citam-se, dentre muitos outros, os estudos realizados por Duchacek (1988 e 1990), Soldatos (1990 e 1993), Latouche (1988), Fry (1988 e 1990), Brown & Fry (1993), Aldecoa (1999), Aguirre (1999), Hocking (1999), Keating (1999), Kincaid (1990 e 1999), Prieto (1999), Romero (2004), Hafteck (2003), Sassen (2004), Seguro (2004), Gildenhuis (2005), Paquin (2005), Zeraoui (2009) e Parkin (2010). No meio acadêmico brasileiro, também não é exceção, embora a maior parte dos trabalhos realizados concentrem sobre os entes federados localizados nas regiões centrais e sul do país. Como exemplos, podem ser apontados os trabalhos de Seitenfus (1994), Vigevani (2004, 2005, 2007 e 2009), Farias (2000), Prazeres (2000), Barreto (2001), Mattoso (2001), Bogéa Filho (2001), Lessa (2002), Pereira (2004), Rodrigues (2004), Brigagão (2005), Fronzaglia (2005), Nunes (2005), Saraiva (2006), Salomón e Nunes (2007), Gomes Filho e Vaz (2008), Ribeiro (2008), Branco (2009) e Santos (2010).

No âmbito do Brasil, as ações internacionais das unidades governamentais subnacionais, sobretudo as dos atores regionais, iniciaram de forma muito tímida nos anos 1980. Os governos dos Estados do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul, respectivamente, em 1983 e 1987, foram os pioneiros a institucionalizar estruturas específicas em suas administrações para tratar de temas internacionais.

Com efeito, o fenômeno da política internacional dos governos subnacionais brasileiros ganhou força a partir da década de 1990, principalmente a partir do Decreto nº 2.246, de 9 de junho de 1997, ano em que foi criada oficialmente a Assessoria de Relações Federativas (ARF), órgão assessor do gabinete do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Tal aparato diplomático foi institucionalizado por determinação do então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, destinando-se, então, a fazer a interface do Itamaraty com os governos dos Estados e dos Municípios brasileiros, no sentido de assessorá-los em suas iniciativas externas.

A partir da época da institucionalização da ARF no âmbito do Governo Federal, novos arranjos paradiplomáticos foram estabelecidos, tanto nos níveis governamentais estaduais quanto nos municipais do país. No entanto, mesmo antes da criação da ARF, já existia algum tipo de iniciativa externa por parte desses governos federados, muito embora sem contar com um órgão específico para tal finalidade no seio de suas respectivas administrações. Mas, de

fato, somente a partir da criação daquela instância federal é que se constituiu o período de explosão de ações internacionais dos entes federados brasileiros, uma vez que esses atores sentiram-se mais confiantes e confortáveis para empreenderem suas atividades no plano internacional.

No espaço da Amazônia brasileira, os governos subnacionais desenvolveram um comportamento reativo quanto à atuação internacional, tendo em vista que eram detentores de reduzida capacidade técnica e estrutural para influenciar as políticas de integração regional do país, no caso do Mercosul. No entanto, em pleno alvorecer do século XXI, mais precisamente na segunda metade da primeira década dos anos de 2000, a temática internacional se incorporava à agenda política de todos os governos estaduais da região. Tal fato pode ser explicado, em grande parte, pelos interesses políticos e econômicos dos governantes estaduais para promoverem o desenvolvimento técnico e social de suas respectivas regiões.

Com relação ao contexto exposto acima, a maioria dos governos estaduais da Amazônia criaram aparatos institucionais específicos nas suas administrações, com vistas a lidar com as questões de relações internacionais. Nesse sentido, tais questões passaram a denotar uma preocupação crescente para esses governos amazônidas, uma vez que os mesmos começaram a vislumbrar, nesse inusitado campo de atuação, novas oportunidades estratégicas capazes de promoverem o desenvolvimento socioeconômico de seus territórios jurisdicionais.

Formulação da situação-problema

Sabe-se que toda pesquisa tem início com um problema. Nesse sentido, diante do novo contexto apresentado anteriormente, foi fundamental indagar primeiramente: por quais razões e de que forma, os governos estaduais fronteiriços da Amazônia brasileira desenvolvem ações no campo das relações internacionais? E, em segundo lugar, essas ações internacionais têm implicações para a promoção de políticas públicas no âmbito de suas respectivas regiões, assim como para o modo de relacionamento mantido com as instâncias do Governo Federal?

Essas duas inquições constituíram o eixo principal desta tese de doutoramento intitulado “A paradiplomacia subnacional no Brasil: uma análise da política de atuação internacional dos governos estaduais fronteiriços da Amazônia”.

Hipóteses

Este estudo partiu da conjectura de que os governos estaduais fronteiriços da Amazônia brasileira, mais especificamente os dos Estados do Amapá, Pará, Roraima, Amazonas, Acre e Rondônia, constituem-se como verdadeiros atores no campo das relações internacionais por meio de suas ações paradiplomáticas. Dessa conjectura, levantou-se a seguinte hipótese básica que guiou a presente investigação: os governos estaduais fronteiriços da Amazônia brasileira tendem a apresentar atuação política no meio internacional, sobretudo, aqueles suscetíveis aos seguintes fatores: presença de isolamento geográfico em relação aos grandes centros comerciais do país; fronteira vivificada com países vizinhos; pressões políticas da população; ineficácia de políticas públicas federais; e, isolamento político-partidário com o Governo Federal.

Da hipótese básica, decorreram as seguintes hipóteses secundárias:

1) as ações internacionais empreendidas pelos governos estaduais fronteiriços da Amazônia brasileira tendem a contribuir para a melhoria da efetividade de suas políticas públicas regionais; e,

2) a política de atuação internacional dos governos estaduais fronteiriços da Amazônia brasileira tende a favorecer um maior nível de relacionamento com as estruturas institucionais do Governo Federal.

Justificativa

A relevância da presente pesquisa teve sua origem em diversas considerações. A primeira residiu na constatação de que, a partir dos anos de 1990, a aceleração crescente do fenômeno da globalização e o conseqüente acirramento da competição internacional, ao mesmo tempo em que impulsionaram o avanço dos processos de integração regional, alteraram os papéis, tanto dos governos nacionais quanto os dos subnacionais. Passou-se a exigir desses atores governamentais, em todos os seus níveis, a inclusão de novos temas em suas agendas, sob pena de alijamento desses processos vigentes no cenário internacional contemporâneo. Nesse sentido, os governos subnacionais e, sobretudo os regionais sentiram-se impelidos a desenvolver ações estratégicas capazes de viabilizarem a sua inserção internacional nesse novo espaço de atuação que se abre.

Dentro do novo espaço de atuação internacional de unidades governamentais subnacionais, os governos federados brasileiros, mais especificamente os do plano estadual,

passaram a ter maior relevância, uma vez que emergiram como atores capazes de influenciar os processos mais abrangentes no campo das relações internacionais. Como por exemplo, é o caso da cooperação transfronteiriça ou da integração transnacional. Esse aspecto constitui a segunda consideração que advém desta pesquisa.

A terceira consideração que justificou a escolha desta temática de investigação, teve sua origem na carência de produção acadêmica sobre a política de atuação internacional dos governos estaduais da Amazônia brasileira, devendo-se destacar o caráter pioneiro deste trabalho, no caso brasileiro.

Uma quarta consideração deve ser feita quanto ao recorte espacial. Escolheu-se os Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia e Roraima pelas suas características de posicionamento geográfico, o considerável grau de isolamento com o restante do país e ainda por serem detentores de uma extensa faixa de fronteira com países vizinhos.

A quinta consideração que justificou a escolha acima referida foi o interesse de identificar e explicar com maior profundidade as razões que conduzem os governos estaduais da Amazônia brasileira a exercer atividades na esfera internacional, bem como a necessidade de analisar os resultados positivos que as ações internacionais estaduais trazem para a promoção do desenvolvimento socioeconômico de suas regiões.

Por fim, a última consideração suscitada foi no sentido de que esta pesquisa possa contribuir para incentivar a realização de outros estudos na área de conhecimento da paradiplomacia subnacional e, principalmente no que diz respeito à política de inserção internacional dos governos estaduais da Amazônia e de outras regiões do Brasil. Ademais, também este estudo possa servir de subsídio para a formulação e a implementação de políticas públicas de desenvolvimento regional no âmbito dessas unidades governamentais.

Objetivos

A preocupação central do estudo foi a de analisar a política de atuação internacional dos governos estaduais fronteiriços da Amazônia brasileira em causalidades, alcances e seus impactos, tanto na efetividade de ações de políticas públicas estaduais para suas regiões, quanto à forma de relacionamento estabelecida com as instâncias do Governo Federal.

Nesse sentido, o recorte temporal escolhido para a realização da pesquisa circunscreveu-se o período entre os anos de 1995 a 2009. Tal escolha por esse período, justifica-se, uma vez que, a partir 1995, tomou-se conhecimento das primeiras investidas desses governos regionais no meio internacional, procurando-se, então, dar maior visibilidade

e amplitude aos fatos que ocorreram sobre o fenômeno da paradiplomacia subnacional no espaço amazônico brasileiro.

Para finalidades estritamente analíticas, o objetivo geral da pesquisa desdobrou-se em vários objetivos específicos, a seguir relacionados:

1. levantar as principais ações internacionais realizadas pelos governos estaduais fronteiriços da Amazônia brasileira no período sob análise;
2. verificar as razões que orientam a atuação internacional desses governos subnacionais;
3. contrastar as iniciativas internacionais empreendidas por esses governos subnacionais;
4. analisar os impactos das ações paradiplomáticas desses governos subnacionais sobre a melhoria da efetividade de suas políticas públicas de desenvolvimento regional; e,
5. caracterizar e explicar as estratégias de atuação utilizadas por esses governos subnacionais para empreender ações internacionais em consonância com os princípios diretores da política externa do país.

Área do estudo

O campo de atuação e validação da pesquisa correspondeu ao conjunto de Estados federados fronteiriços localizados geograficamente no espaço da Amazônia brasileira, mais especificamente constituído pelos Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia e Roraima, utilizando-se dessa amostra de Estados federados, como um estudo de casos múltiplos. Assim, para efeito desta investigação, focou-se apenas uma parte da área do território amazônico brasileiro, conforme denota a Figura 1, a seguir reproduzida.

Figura 1 - Estados fronteiriços investigados da Amazônia brasileira



Fonte: Adaptado de Simielli (2002, p. 102-103).

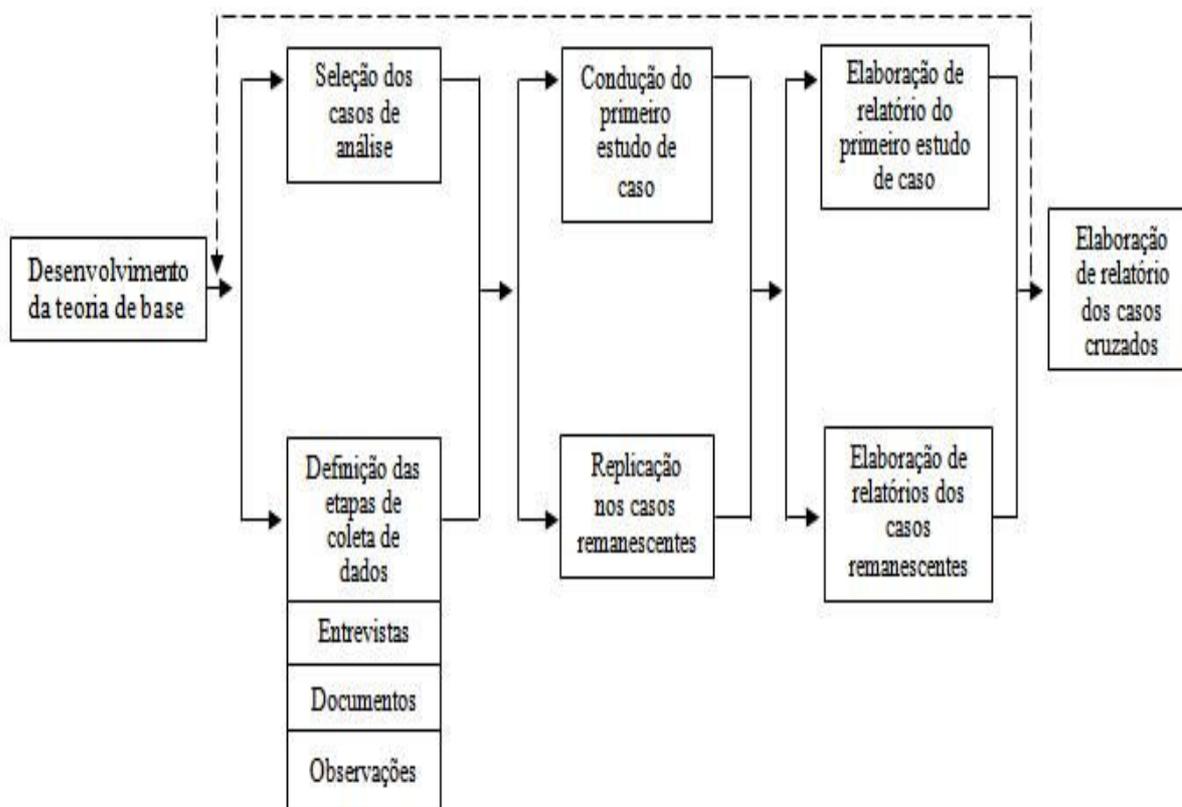
Metodologia

Num primeiro momento, em função dos objetivos propostos, a presente pesquisa foi enquadrada como descritiva e explicativa, uma vez que se pretendeu conhecer melhor a dinâmica do processo de gestão da política de atuação internacional dos governos estaduais fronteiriços da Amazônia brasileira.

Em um segundo momento, a pesquisa tomou o modelo de um estudo de casos múltiplos. Com efeito, a utilização desse modelo de pesquisa em um estudo de investigação que trata de uma mesma categoria de unidades de análise, proporciona evidências inseridas em diferentes contextos, concorrendo assim, para a elaboração de um estudo de melhor qualidade e consistência (YIN, 2001).

A escolha recaiu sobre o *design* de pesquisa científica proposto pelo autor acima, porque as inferências resultantes de estudos de casos múltiplos são consideradas mais convincentes e, por conseguinte, o estudo global é visto como sendo mais robusto cientificamente. Desse modo, a Figura 2, a seguir, indica as etapas que constituíram o desenvolvimento do presente estudo de casos múltiplos.

Figura 2 – Diagrama da Pesquisa



Fonte: Adaptado de Yin (2001, p. 73).

Por vezes, o presente estudo foi orientado pelo referencial teórico desenvolvido pelos cientistas políticos, o canadense Ivo D. Duchacek e o basco Panayotis Soldatos, como ponto de partida para o entendimento da política de inserção das unidades governamentais subnacionais no campo das relações internacionais.

A escolha por Duchacek (1988 e 1990) e Soldatos (1990 e 1993) como referência teórica para esta investigação, não excluiu a incorporação do pensamento de outros autores considerados relevantes para o estudo dessa temática, tanto de âmbito internacional, como Michael Keating, Noé Cornago Prieto, Stéphane Paquin, entre outros, quanto nacionalmente, como Tullo Vigevani, Ricardo Seitenfus, Mónica Salomón, Clóvis Brigagão e outros.¹⁹

¹⁹ Os estudos desenvolvidos por outros autores tiveram como ponto de partida o referencial teórico proposto por Duchacek e Soldatos, os quais, por sua vez, podem ser considerados os pioneiros nessa área de estudo. Dessa forma, constituiu-se um conjunto de teorias mais sólido e adequado para a apreensão da realidade do objeto de estudo que esta pesquisa se propõe.

Além do mais, também se escolheu a definição apresentada por Noé Cornago Prieto para o termo da paradiplomacia subnacional,²⁰ tendo em vista que essa definição permite a um melhor entendimento sobre a prática de tal fenômeno à realidade brasileira, a área deste estudo.

Estrutura do trabalho

Por fim, apresenta-se a divisão estrutural deste estudo, bem como seu conteúdo. Nesse sentido, o estudo foi organizado em duas grandes partes, além da introdução e das conclusões e sugestões. Ademais, cada uma das partes foi subdividida em capítulos.

Na Introdução, conforme se observa, apresentou-se a contextualização do tema, a formulação da situação-problema, as hipóteses, a justificativa, os objetivos, a área do estudo, a metodologia adotada e ainda mostrou a divisão da tese.

Na primeira parte, focou-se a atenção para o desenvolvimento da teoria de base da pesquisa, onde se procurou ler o cenário internacional e nacionalmente com um olhar da paradiplomacia subnacional.

Na segunda parte, tratou-se detidamente da empiria, ou seja, dos casos concretos de atuação paradiplomática por parte dos Estados federados fronteiriços da Amazônia brasileira, visando esboçar o retrato da paradiplomacia no contexto amazônico no período sob análise.

Finalmente, nas conclusões gerais do estudo, foram destacadas e comentadas as principais características comuns e tendências gerais do fenômeno da paradiplomacia amazônica, bem como foram sinalizadas algumas lacunas para futuras investigações.

²⁰ Ver a definição de paradiplomacia subnacional propugnada pelo autor mencionado: o envolvimento de governo subnacional nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos formais e informais, permanentes ou *ad hoc* [provisórios], com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos ou culturais, bem como qualquer outra dimensão externa de suas próprias competências constitucionais (PRIETO, 1999, p. 40).²⁰ (tradução livre)

PARTE I

O MUNDO CONTEMPORÂNEO SOB A ÓTICA DA

PARADIPLOMACIA SUBNACIONAL

Uma vez que se tem o propósito de ler o cenário internacional e nacional com o olhar da teoria da paradiplomacia subnacional, a presente parte examina a dinâmica do processo de inserção internacional de governos não centrais no mundo contemporâneo. Com este esforço, pretende-se ensejar compreensão mais profunda de análise sobre a dimensão política e econômica do fenômeno paradiplomático, tido como um componente fundamental no campo das relações internacionais, sobretudo nos últimos anos.

Nesse sentido, para efeito de sistematização didático-metodológica, a discussão teórica desta parte encontra-se dividida em dois capítulos. No primeiro, focalizam-se os governos subnacionais no contexto da nova ordem global, explorando-se inicialmente as forças da globalização como variável definidora para a emergência de novos protagonistas internacionais, onde se destacam os governos subnacionais.

Em seguida, analisa-se mais detidamente o recente fenômeno das ações paradiplomáticas empreendidas por governos não centrais, contemplando-se seu processo de construção e evolução histórica, com ênfase nos elementos conceituais, natureza, estratégias, objetivos e fatores condicionantes de tal fenômeno.

No segundo capítulo, apresenta-se sumariamente o panorama da gestão da paradiplomacia subnacional no contexto brasileiro, analisando o papel do Governo Federal, tanto na condução da política externa nacional quanto no seu *modus operandi* frente às ações internacionais dos entes federados, Estados e Municípios brasileiros. Ademais, explora-se a maneira como se processou a institucionalização da paradiplomacia subnacional no âmbito do Brasil, com atenção para o novo arranjo diplomático destinado a orientar e coordenar as ações de negociação entre as unidades federadas com as entidades políticas centrais e não centrais no meio internacional.

CAPÍTULO I

Os governos subnacionais no contexto da nova ordem global

1.1 Considerações iniciais

O presente capítulo tem por objetivo explicitar, de forma sucinta, os principais delineamentos do arcabouço teórico do fenômeno da ascensão dos governos subnacionais no campo das relações internacionais contemporâneas. Para tanto, pretende-se dar uma contribuição para um melhor entendimento sobre o significado da paradiplomacia subnacional, como fenômeno emergente de inserção das unidades governamentais subnacionais no contexto do sistema internacional globalizado.

Nesse contexto, para efeito de sistematização didático-metodológica, o capítulo encontra-se estruturado em seis seções, conforme se expõe a seguir. Como ponto de partida, faz-se uma reflexão acerca da globalização, evidenciando-se os imperativos que esse fenômeno engendra e imprime para uma nova dinâmica no campo das relações internacionais.

Em seguida, apresenta-se uma explanação sobre a emergência de novos atores internacionais, dando-se ênfase ao papel que os governos subnacionais desempenham no cenário internacional contemporâneo.

A terceira seção trata do surgimento da paradiplomacia subnacional, situando sua origem e evolução histórica no contexto da política internacional contemporânea.

Na esteira da seção anterior, apresentam-se várias definições conceituais para a expressão paradiplomacia subnacional, procurando-se identificar, dentre elas, a mais adequada para ser utilizada nesta pesquisa.

Já na quinta seção, examinam-se os objetivos das ações paradiplomáticas subnacionais, identificando-se os principais estímulos que conduzem os governos subnacionais a atuar internacionalmente. Na sexta e última seção, mapeiam-se as principais motivações relacionadas às ações políticas da paradiplomacia subnacional, descrevendo mais detidamente os seus fatores condicionantes.

E, por fim, nas considerações finais do capítulo, comenta-se, sinteticamente, a temática que foi desenvolvida em cada seção. Além do mais, ressalta-se a relevância dos governos subnacionais como atores internacionais frente ao cenário internacional contemporâneo globalizado.

1.2 Os ditames da globalização como ponto de partida

A constatação de que o mundo contemporâneo está em processo de contínua e acelerada transformação é reiterada por estudiosos dos mais variados ramos do conhecimento. Dentre suas diversas instâncias, o cenário político-econômico internacional é um dos ambientes em que esse fenômeno acontece com maior visibilidade e intensidade.

Em razão do processo da globalização, a presente seção, com base na perspectiva das Relações Internacionais, pretende apresentar alguns elementos norteadores para compreender essas alterações e suas consequências para os papéis dos novos atores internacionais, sobretudo para os governos subnacionais.

O estudo do fenômeno da globalização envolve a investigação de diversos elementos, o que pela sua conformação e operacionalidade, constitui autêntico desafio para o cientista contemporâneo. Para que se atinja esse propósito, deve-se iniciar a análise dessa realidade desafiadora pela globalização, como ponto de partida que imprime ritmo peculiar às transformações mundiais.

Nessa perspectiva, observa-se a formação de um senso comum integrado, marcado pela compressão do espaço e do tempo, assim como uma dinâmica e abrangência historicamente muito próprias (HALL, 1999). Em tal sentido, Wolf (2001, p. 178) complementa que “um fantasma está assombrando os governos mundiais – o fantasma da globalização”.

Conforme o entendimento de Ianni (1999, p. 24):

A globalização não é um fato acabado, mas um processo em marcha. Enfrenta obstáculos, sofre interrupções, mas generaliza-se e aprofunda-se como tendência. Por isso, há nações e continentes nos quais a globalização pode desenvolver-se ainda mais, tem ainda espaços a conquistar.

Com efeito, a dinâmica peculiar do fenômeno da globalização, como um processo em marcha e não sendo um fato acabado e delimitado envolve grande dificuldade a ser enfrentada. Por decorrência dessa dificuldade, tal fenômeno constitui, antes de tudo, um grande desafio à inteligência de seus pesquisadores. Trata-se de um fenômeno multifacetado e de medidas irregulares.

No limiar do século XXI, o fenômeno da globalização permeia todas as dimensões da atividade humana e das sociedades. O reconhecimento de que tal fenômeno é pluridimensional implica afirmar que ele só pode ser compreendido na sua totalidade se conjugado às diversas perspectivas de seus desdobramentos. Dessa forma, em função de tal amplitude, e para efeito desta análise, procurar-se-á fornecer um panorama geral das suas

principais características, as quais, naturalmente, não têm a pretensão de esgotar a dimensão desse fenômeno, mas que apenas representam suas feições mais visíveis e estudadas. Assim, esta abordagem não exclui ou desconsidera outras perspectivas sobre tal temática.

Ainda nesse contexto, de acordo com Stelzer (1999), uma das primeiras características da globalização gira em torno do alcance que esse fenômeno engendra. Não se trata de movimento isolado por fronteiras nacionais ou continentais, mas, como o próprio nome já indica, possui dimensões globais. Assim, as mudanças que motiva têm amplo alcance e a todos atinge em escala planetária. Nesse sentido, enfatiza Ianni (1999, p. 94) que: “[...] todos os níveis da vida social, em alguma medida, são alcançados pelo deslocamento ou dissolução de fronteiras, raízes, centros decisórios, pontos de referência”.

Outra característica que emerge, por consequência, é a desterritorialização. A globalização tem como traço fundamental a capacidade de desenraizar negócios, dilemas, movimentos sociais e uma gama de acontecimentos que, se outrora tinham alcance local, regional ou nacional, agora pairam sobre as nações e a todos envolve indistintamente. “Aos poucos ou de repente, o mundo se torna grande e pequeno, homogêneo e plural, articulado e multiplicado. Simultaneamente à globalização, dispersam-se os pontos de referência, dando a impressão de que se deslocam, flutuam, perdem” (IANNI, 1999, P. 89).

De forma semelhantemente, o desenraizamento abarca também as pessoas, seus hábitos, gostos e costumes. Aliás, as pessoas nunca se desenraizaram de seu local de nascimento para conhecer o mundo com tanta facilidade. Não fosse assim, o turismo não seria considerado, atualmente, uma das principais forças propulsoras do sistema mundial.

Outrossim, as forças da globalização estão generalizadas nas sociedades capitalistas industrializadas, as quais criam produtos globais e estabelecem um comércio também global, não existindo nenhum lugar específico para a produção de um determinado bem. Em tal sentido, Nasbitt (1994, p. 42) sintetizou muito bem essa realidade, ao observar que “hoje, é possível produzir um produto em qualquer lugar, usando recursos de qualquer lugar, para ser vendido em qualquer lugar”.

Ademais, o capitalismo é o ritmo imposto e que, enfim, expande-se em bases globais. Esse processo que vinha ganhando força desde o término da Segunda Guerra Mundial, acentuou-se, consideravelmente, com o fim da Guerra Fria. A queda do bloco soviético proporcionou as condições ideais para que o espírito capitalista assumisse, de uma vez por todas, as rédeas do paço internacional. A busca pelo lucro tornou-se o espírito retor e que definiu todas as interações, tanto no plano interno quanto externo. A reprodução ampliada de capital avançou cada vez mais e determinou às nações que abandonassem suas estratégias

nacionais para incorporarem o ideário neoliberal. De conformidade com Ianni (1999, p. 23): “[...]. De repente, o mundo inteiro parece estar a tornar-se capitalista. O mesmo capitalismo que começa a ser derrotado com a Revolução Soviética de 1917, em pouco tempo se mundializa, globaliza, universaliza”.

Outro aspecto que necessita ser evidenciado, permitindo que as operações internacionais intensifiquem-se, refere-se ao desenvolvimento da informática. Computadores avançados, com capacidade de memória cada vez maior e interconectados entre si, formam uma teia de informações sem igual na história. Se anteriormente, o mundo era formado por um conjunto de pessoas, territórios ou nações, a partir da revolução da tecnologia da informação, todos estes pontos interligaram-se e formam uma imensa rede que se comunica constantemente.

Pode-se depreender que um traço fundamental da globalização reside na ideia do desconhecimento das fronteiras nacionais, as quais são virtualmente perpassadas. O planeta é o seu limite. O alcance global, a desterritorialização, a força do capital, a informação *on line*, entre tantas outras características, formam o caldo no qual a interdependência entre os Estados nacionais e novos atores internacionais desenvolve-se.

Assim sendo, dentro da nova realidade marcada pela globalização, aumenta cada vez mais a interdependência dos Estados nacionais. Nesse sentido, para Held *et al.*, (1999), tal fenómeno está provocando uma alteração nos Estados-Nação, onde os limites entre o doméstico e o internacional tornam-se menos nítidos, devido ao crescimento das redes mundiais de interdependência. Os autores apontam que outra mudança significativa é que a nova ordem internacional vigente caracteriza-se, ao mesmo tempo, pela persistência do sistema de Estados soberanos e pelo desenvolvimento de estruturas plurais de autoridades. No entanto, perante essa nova realidade, o Estado-Nação é desafiado pelas pressões que lhe imprime a globalização, uma vez que seu poder clássico, baseado na autoridade sobre suas fronteiras e a instituição de regras específicas para a normatização de sua ordem interna, está sendo constantemente questionado.

Como resposta aos distintos desafios políticos apresentados pela globalização, autores como Held & McGrew (2001) consideram que o Estado nacional contemporâneo configura-se gradualmente como espaço fragmentado de decisões políticas, amplamente influenciado e permeado por redes transnacionais, as quais, por vezes, acabam por alterar em grande parte sua dinâmica tradicional. Exige-se, então, do Estado uma nova lógica para seu funcionamento, na qual ele não pode ser considerado como ente único de atuação internacional. De fato, trata-se da inserção de novos atores nesse ambiente.

Ademais, Keohane & Nye (2001) reforçam a ideia de que não é nova a interconexão entre as nações. No entanto, a chamada revolução tecnológica alterou consideravelmente a expansão da interdependência complexa, a qual é acompanhada da pluralização, isto é, emergência de novos atores internacionais, como as empresas transnacionais (ETNs), as organizações internacionais não governamentais (OINGs) e outros atores não estatais, incluindo-se, os governos subnacionais. Esses, por vezes, têm aumentado suas participações no campo das relações internacionais contemporâneas especialmente nos assuntos de meio ambiente e de comércio exterior.

Dessa forma, pode-se deduzir que a globalização, como fenômeno de transformação do cenário internacional, tem contribuído para dar maior protagonismo às unidades governamentais subnacionais. A participação dos governos subnacionais no campo das relações internacionais, em grande parte, pode ser entendida como resultante do processo da globalização em países democráticos, uma vez que há espaços para a condução de suas ações externas, de forma não totalmente subordinada aos seus governos nacionais centrais.

Diante do que se expôs acima, procurou-se mapear algumas opiniões sobre os ditames da globalização, procurando-se ressaltar o fato de tal fenômeno propiciar oportunidades e condições que facilitam a ação de novos atores internacionais, sobretudo das unidades governamentais subnacionais.

De acordo com perspectiva de Pereira (2004), a interdependência complexa entre Estados nacionais ou regiões, hoje caracterizada com o nome de globalização, não representa uma situação nova para a Ciência Política. No entanto, a atuação por parte dos governos subnacionais na arena internacional, motivada pelo crescente entrelaçamento de temas internos e externos, constitui um fenômeno percebido há pouco tempo.

Presentemente, observa-se que a forma com que se dá a atuação internacional de unidades governamentais é vista como intrinsecamente ligada às mudanças trazidas à baila pela globalização. Nesse sentido, vale ressaltar que os efeitos da globalização representam e suscitam ameaças e oportunidades que, por vezes, podem influenciar profundamente o interesse de uma unidade governamental subnacional na política internacional. Por exemplo, em 1983, o então *Premier* da Província canadense de Alberta, Peter Lougheed, expressou o problema de vulnerabilidade internacional de sua província com a seguinte afirmação: “Nós permanecemos diretamente afetados em Alberta e no Canadá por decisões que são tomadas em Riad, Genebra, Tóquio, Pequim, Hong Kong, Londres ou qualquer outro lugar de sua escolha no mundo” (DUCHACEK, 1990, p. 7).

Sobre a referida questão acima, Duchacek (1990, p. 7) ressaltou que:

Nessa estrutura de interdependência [globalização], as lealdades de coletividades são redefinidas e sendo próximas (regional, ética, linguística, religiosa ou ideológica) passam a confrontar-se, competir e interagir com perspectivas globais ou continentais: assim, paradoxalmente, localismo e regionalismo estão em processo de globalizar-se pelos seus efeitos percebidos ou diretamente experimentados, os quais ocorrem, por sua vez, muito além das fronteiras, afetando nações e seus segmentos subnacionais, de forma seletiva ou aleatoriamente, desde Chernobil, Basileia, o embargo do petróleo árabe, chuva ácida e o terror internacional até a flutuação diária de preços e créditos no mercado mundial. [...]. Não apenas as nações, mas também suas subunidades territoriais sentem a necessidade de reagir por conta de ameaças ou oportunidades de qualquer lugar do mundo e, assim, poderem diminuir o primeiro e capitalizar os efeitos do segundo e, para esse objetivo, desenvolvem novas habilidades e técnicas. (Tradução livre)

Daí depreende-se que o fenômeno da globalização é um processo real e não apenas um fenômeno ideológico ou imaginário, como alguns autores afirmam. É um processo real que tem sido acelerado pelas interconexões locais, regionais e globais, alicerçado pela emergência de novos atores internacionais, em especial das unidades governamentais subnacionais. Isso gera consequências transformadoras sobre o papel do Estado nacional moderno e fragiliza os principais pressupostos do sistema internacional delineado pela Paz de Westfália (1648), o qual se concentrava na soberania territorial e no poder estatal.

Por fim, infere-se que o reconhecimento da especificidade fenomênica da globalização retrata-se na realidade contemporânea, quando se compreende seu caráter abrangente e dinâmico como variável fundamental que imprime transformações no campo das Relações Internacionais. Neste sentido, observa-se que a realidade internacional contemporânea, pela sua complexidade, apresenta-se como desafio para o cientista, uma vez que a ascensão de novos atores no meio exterior estabelece uma nova dinâmica nas relações internacionais, não mais restrita aos Estados-Nação. É a partir daí, que os Estados nacionais são desafiados a buscar alternativas de gestão e inserção internacional eficientes e condizentes com essa nova realidade. Assim, tal realidade mostra-se convergência com a visão de Brigagão (2004, p.15), em que: “[...], o sistema internacional torna-se mais fluido e interdependente, quando não caótico, com o fenômeno da globalização”.

1.3 A emergência de novos atores no cenário internacional

Finalmente, qual a vinculação entre o fenômeno da globalização e a emergência de novos atores no campo das relações internacionais? Certamente, a globalização representa um profundo desafio às explicações clássicas das Relações Internacionais e, mais profundamente,

ao próprio sistema político internacional contemporâneo, ao colocar em questão os conceitos clássicos, como o poder do Estado, a territorialidade e, principalmente, a sua soberania nacional, pois a globalização transcende as tradicionais distinções entre o local, o nacional e o global e também, entre os assuntos domésticos e internacionais.

O delineamento do fenômeno da globalização é pressuposto básico para a compreensão da emergência de novos atores no campo das relações internacionais. Tal fenômeno, nos termos em que é desenvolvido, constitui a grande variável para a transição do cenário internacional clássico para o cenário internacional contemporâneo, implicando assim uma redefinição de papéis e mesmo o surgimento de novos atores.

Ator, no sentido etimológico da palavra, conforme Ferreira (1986, p. 195), deriva do latim *actore*, que significa “o agente do ato, aquele que atua, interpreta e que desempenha um papel previamente definido”. Do ponto de vista internacional, pode-se dizer que ator é o agente do ato internacional, ou seja, é aquele que participa das relações e da dimensão dinâmica da sociedade internacional, cuja realidade é formada por um elenco de agentes sociais que ali atuam e se relacionam, influenciando-se mutuamente e exercendo interação em forma de cooperação ou de conflito. Trata-se de “uma realidade social integrada por atores e relações que forma conjuntamente um todo, um grupo singularizado, a que denominamos de sociedade internacional” (OLIVEIRA, 2003, p. 193 citando CERVERA, 1991).

O ator internacional qualifica-se por dispor da capacidade de participar de relações significativas no campo internacional. Assim, nem todos os agentes em suas relações internacionais revestem-se dessa característica. Pode-se conceituar ator internacional como “todo grupo social que, considerado como uma unidade de decisão e atuação, participa eficaz e significativamente naquelas relações definidas previamente como fundamentais à estruturação e dinâmica de uma determinada sociedade internacional”, conforme Oliveira (2003, p. 194).

Uma outra definição fixa-se na habilidade do agente de cumprir funções determinadas e objetivos propostos pelo sistema internacional, como atividades comerciais, econômicas, financeiras, militares, culturais, ecológicas, entre outras. Em tais atividades, as políticas de realização são múltiplas e diversas, não significando que todo ato internacional confira igual identidade ao ator de sua realização, o que dependerá de sua influência e de seu grau de poder na questão a ser negociada.

Assim, pode-se inferir que as condições para ser ator internacional estão vinculadas a necessidades concretas e temporais, ou seja, à dinâmica de evolução da agenda internacional. Daí que o conceito de ator internacional passa a ser relativo e temporal, podendo ser então

assim definido: “o ator internacional é aquela unidade do sistema internacional (entidade, grupo, indivíduo) que tem habilidade para mobilizar recursos que lhe permitem alcançar seus objetivos e capacidade para exercer influência sobre outros atores do sistema e que goza de certa autonomia” (BARBÉ, 1995, p. 117).

Diante desse contexto, percebem-se algumas convergências nas definições conceituais apresentadas para a expressão ator internacional. Opta-se, para efeito da presente análise, por uma acepção de ator internacional que não é sinônima de sujeito de direito, uma vez que o campo das Relações Internacionais é mais abrangente que o do Direito Internacional Público (DIP). A área das Relações Internacionais, por sua autonomia científica, utiliza-se de categorias conceituais diferenciadas e adequadas ao seu objeto de estudo. Nesse aspecto, pode-se dizer que ator internacional é qualquer agente de natureza estatal ou não estatal que estabelece relações de nível internacional, sejam as mesmas de ordem política, econômica, sociocultural, entre muitas outras.

Nessa direção, o presente estudo, envolve, basicamente, duas leituras de mundo para identificar e tipificar os protagonistas do meio internacional. A primeira é de que o mundo é compreendido como uma colagem de recortes territoriais, cujos limites são os marcos dos entes políticos soberanos, independentes e iguais entre si. Tal mundo é formado por velhos atores, especialmente os Estados-Nação. Já a segunda leitura é de que o mundo passa a ser compreendido como um palco de atores variados, distintos, desiguais entre si e interdependentes por redes de relações complexas em inúmeros temas, mundo esse formado por novos atores, até então, inéditos, destacando-se dentre eles, especialmente as unidades governamentais subnacionais.

No que diz respeito à primeira leitura de mundo, o estudo clássico das Relações Internacionais, conforme se depreende do exame do próprio termo, repousa, notadamente, sobre o relacionamento entre os Estados-Nação. Nesse sentido, durante muitos anos, a maioria dos estudiosos de Relações Internacionais se circunscrevia em suas análises, apenas às interações entre Estados nacionais soberanos com fronteiras territoriais definidas. Para eles, apenas os Estados eram considerados os atores internacionais por excelência nesse campo de estudo, sobretudo nos casos de mobilização de guerra e de paz entre as potências do sistema político internacional.

Sobre a questão acima, Aron (1995, p. 49), ao tecer suas considerações a respeito da disciplina, asseverou que “as relações entre os Estados – as relações propriamente interestatais – constituem o campo por excelência das relações internacionais”. Também, nessa direção, Renouvin e Duroselle (1967, p. 5) enfatizaram que “o estudo das relações internacionais

aplica-se principalmente a analisar e explicar as relações entre as comunidades políticas organizadas no âmbito de um território, a saber, entre os Estados”.

Presentemente, a visão tradicional das Relações Internacionais tem sido cada vez mais questionada, em virtude das grandes transformações do cenário internacional e do complexo fenômeno da globalização. Em razão disso, a porosidade das fronteiras dos Estados-Nação e a remoção de barreiras entre suas diferentes sociedades estão remodelando as estruturas e os processos globais de tomada de decisão. Faz-se necessário, pois, uma compreensão geral das respostas apresentadas ao problema fundamental de tal fenômeno. Com efeito, a diversidade de atores demanda uma distinção inicial. No campo das relações internacionais figuram duas categorias essenciais de atores: os Estados nacionais soberanos e os atores não estatais, tornando-se esses últimos, dia a dia, cada vez mais arrojados e dinâmicos no panorama político mundial.

Decerto, os Estados nacionais cumprem papel de destaque junto às relações internacionais. No entanto, posteriormente, emergiram também os atores não estatais, como as organizações internacionais, organizações regionais, organizações não governamentais, empresas transnacionais, entre muitos outros. Nessa direção, apresenta-se um trecho de Wendzel (1985, p. 16) que reforça a importância dos Estados nacionais, muito embora sem menosprezar a ascensão internacional de outros atores:

Por mais de 300 anos têm eles sido [os Estados], e continuam sendo, a unidade principal da ação internacional, não obstante a ocasional importância de outras entidades [...]. Contudo, conforme a análise irá mostrar, os atores não estatais vêm se tornando dia-a-dia mais importantes.

Ainda nessa direção, Oliveira (1999) enfatizou que os Estados nacionais continuam sendo a unidade principal da ação internacional, diferenciando-se entre os atores não estatais em termos de território, população, aspectos culturais, condições econômicas e sociais. Ou seja, os Estados nacionais são marcados por características comuns, como a territorialidade sujeita à autoridade política direta sobre uma população definida, delimitada e protegida. Assim, sua defesa constitui um dos objetivos soberanos principais, culminando com o dispêndio conflitivo máximo e desencadeador de guerra pelo exercício do direito de controle interno.

No entanto, não se pode aferir o assunto apenas sob o prisma que toma o Estado nacional como ponto de partida e de chegada. Estabeleceu-se, portanto, uma nova forma de interação no mundo, uma vez que a interdependência já não resulta exclusivamente dos movimentos estatais, pois simultaneamente atuam novos atores não estatais internacionais que

reivindicam o seu próprio espaço. Impõe-se, para esse contexto, o estabelecimento de novas diretrizes para nortear o campo das Relações Internacionais.

Para Karl Deutsch (1982, p. 19), “as relações internacionais são importantes demais para serem ignoradas, mas também são complexas demais para serem compreendidas superficialmente – temos de nos aprofundar mais”.

Por sua vez, Rosenau & Czempiel (2000) argumentam que é fundamental que as teorias de Relações Internacionais desenvolvam-se e passem a explicar novas noções de territorialidade, porosidade das fronteiras nacionais, o papel das organizações transnacionais e das mudanças de autoridades nacionais para transnacionais.

Assim, segundo as palavras de Keohane & Nye (1971, p. 371), “a política mundial está mudando, e nossos paradigmas conceituais não têm acompanhado o ritmo”.

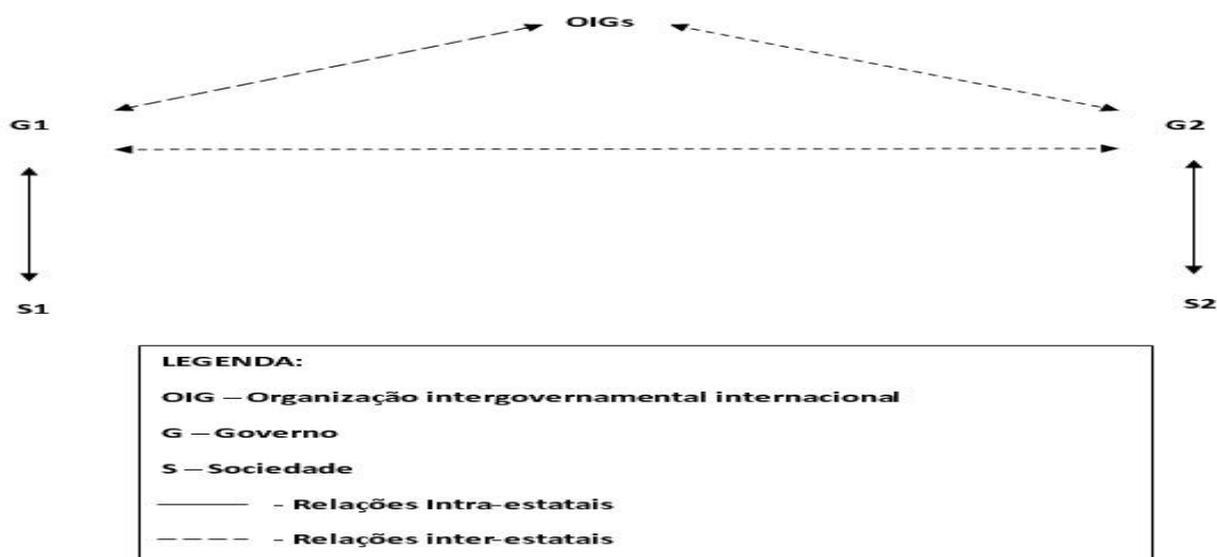
Com relação ao rol dos atores internacionais não estatais como uma segunda leitura de mundo, inscrevem-se nesse universo todos os agentes, exceto o Estado nacional. Nesse sentido, também os atores não estatais participam ativamente da vida internacional, embora variando em termos de seus propósitos, permanência e tipo de atuação, ademais, exercendo influência relevante sobre o poder de decisão no cenário mundial. Teoricamente, essa categoria de atores internacionais é competente para atuar em diferentes problemas internacionais no mundo complexo da baixa política, compreendidos por fatores econômicos e sociais.²¹

As leituras de mundo apresentadas anteriormente categorizam os atores internacionais em estatais e não estatais. Nesse sentido, pode-se inferir que há também, basicamente, duas grandes perspectivas teóricas no campo das Relações Internacionais, aqui denominadas de perspectiva clássica e perspectiva transnacionalista, denominações essas que, por vezes, visam redefinir papéis e desempenho de comportamento dos atores internacionais.

A primeira privilegia o modelo tradicional ou clássico das Relações Internacionais. Nessa perspectiva, o foco das Relações Internacionais gira em torno dos Estados nacionais, cuja preocupação básica é a luta pelo poder e pela sobrevivência, traduzida em termos de poder militar. Ou seja, essa teoria exhibe uma tradicional visão estatocêntrica das Relações Internacionais, como se pode observar na Figura 3, a seguir:

²¹ Alta política (*high politics*) e baixa política (*low politics*) são termos de muito uso junto aos autores das Relações Internacionais, os quais foram introduzidos por Stanley Hoffmann.

Figura 3 – Relações Internacionais segundo a lógica do estatocentrismo



Fonte: Adaptado de Sarfati (2005, p. 159).

Nessa representação esquemática, as interações entre G1 e G2 indicam essencialmente as relações inter-estatais que, segundo a perspectiva clássica, são o eixo fundamental das Relações Internacionais. O modelo também indica que os Estados nacionais podem relacionar-se por meio das OIGs, enquanto esses organismos internacionais intergovernamentais satisfizerem os seus interesses egoísticos. Já as relações entre G1/S1 e G2/S2 são relações tipicamente da política doméstica.

Já a segunda perspectiva teórica das Relações Internacionais vai além da abordagem clássica dos Estados-Nação. Tal perspectiva se inclina a adotar uma visão ampla e flexível para as Relações Internacionais. Para esse modelo teórico, os atores não estatais são considerados relevantes para a compreensão das Relações Internacionais. Abre-se possibilidade para questionar: quem são os atores não estatais? Qual a lógica que os diferencia da lógica estatal de relacionamento? Como eles se relacionam com os atores estatais?

Os atores não estatais do campo das relações internacionais são, obviamente, todos os atores internacionais que não são os Estados nacionais, como as organizações internacionais intergovernamentais (OIGs), as empresas transnacionais (ETNs), as organizações

internacionais não governamentais (OINGs). Ainda nesse grupo de atores não estatais, devem ser incluídos terroristas, traficantes, máfias e outros vilões de natureza internacional em geral.

Ademais, devem-se considerar outros atores não estatais, como a igreja, os partidos políticos, as forças sindicais e até os entes governamentais subnacionais que, apesar de serem micro-unidades dos Estados nacionais soberanos, cada vez mais estão construindo políticas internacionais próprias e independentes das políticas externas de seus respectivos Estados.

As relações envolvendo os atores não estatais são denominadas de relações transnacionais. Nesse sentido, Risse-Kappen (1995, p. 3) as define como “interações regulares por meio das fronteiras nacionais em que ao menos um ator é um agente não estatal ou não opera em nome de um governo nacional ou de uma organização intergovernamental”. Conforme defende o autor, essa definição é mais abrangente e abarca em um só conceito tanto as noções de relações transsocietais quanto transgovernamentais.

Ainda nesse contexto, acrescenta o referido autor que o impacto dos atores transnacionais na política externa dos Estados nacionais varia de acordo com dois fatores: primeiro, as diferenças em termos das estruturas domésticas, as quais são entendidas como os arranjos normativos e organizacionais que formam o Estado; e segundo, refere-se ao grau de institucionalização internacional, que reflete na extensão com que os assuntos específicos são regulados por acordos bilaterais, regimes multilaterais e/ou organizações internacionais.

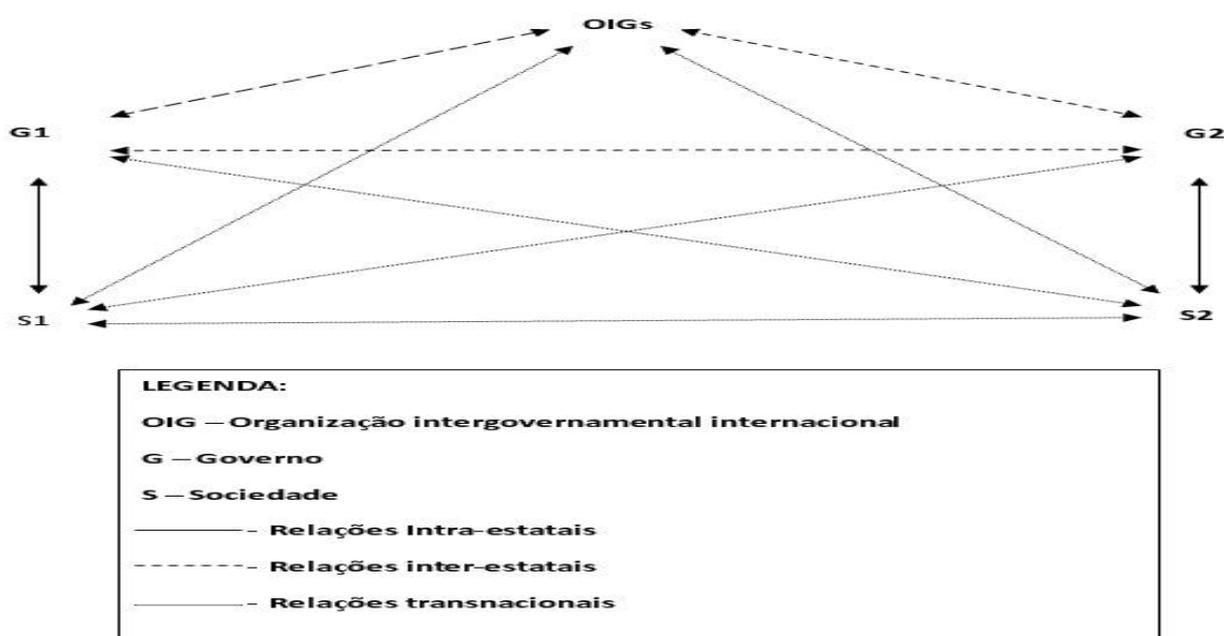
Sobre os fatores aludidos acima, isso significa que quanto mais um Estado nacional dominar sua estrutura política, mais difícil será para os atores não estatais influenciarem sua ação de política externa. Assim, teoricamente, é de se esperar que os agentes transnacionais exerçam maior influência nos países da União Europeia do que na China. Da mesma forma, quanto maior o grau de institucionalização, maior será a influência desses atores, uma vez que as estruturas cooperativas de governança internacional tendem a legitimar as atividades transnacionais, aumentando assim, a influência desses atores na construção da regulamentação internacional e afetando, por vezes, a formação de coalizões inter-estatais.

Ainda nesse contexto, Keohane & Nye (1971, p. xvii) concordam que as relações transnacionais podem afetar o campo das relações internacionais, construindo muitas vezes um ambiente de governança internacional que tende a permitir a formação de alianças transgovernamentais. Nesse sentido, as relações transnacionais foram denominadas por esses autores de relações transgovernamentais e as definiram como “as interações de subunidades governamentais através das fronteiras nacionais e, portanto, nessa categoria estariam as relações internacionais de prefeituras e províncias”.

No entanto, Halliday (2007) exaltando a importância das relações transnacionais às Relações Internacionais, alertou para o fato de que qualquer teoria a respeito do impacto dos processos internacionais sobre o mundo contemporâneo tem que abranger as duas grandes dimensões desse processo: a integração e a fragmentação. Nesse sentido, tal teoria tem que identificar as continuidades e as discontinuidades do papel duradouro e em constante mudança do Estado nacional nos processos internacionais e transnacionais. Ademais, os processos transnacionais apontam frequentemente para fenômenos que, na visão desse autor, justificam a reivindicação de uma crescente sociedade comum através das fronteiras nacionais, afetando assim, o curso das relações internacionais.

A perspectiva transnacionalista é a primeira teoria das Relações Internacionais a atribuir um papel destacado aos atores não estatais no campo da política internacional. Esse modelo teórico exibe uma visão multicêntrica das Relações Internacionais que assume a seguinte sistematização esquemática, conforme denota a Figura 4, a seguir:

Figura 4 – Relações Internacionais segundo a lógica do multicentrismo



Fonte: Adaptado de Sarfati (2005, p. 161).

Nessa representação gráfica, as interações de G1/G2/OIGs são as tradicionais relações inter-estatais da política internacional. No entanto, todas as outras interações são transnacionais, exceto as de G1/S1 e G2/S2. As relações transnacionais podem assumir as

mais diversas formas: as do tipo S1/S2 podem ser OINGs, como o *Greenpeace* pressionando a ETN Shell em relação ao vazamento de óleo de um petroleiro e também, as do tipo S1/S2/OIGs podem ser grupos de pressão empresarial tentando promover interesses específicos nas negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC). Já as do tipo S1/G2 e S2/G1 podem ser empresas transnacionais, como a Ford negociando com os governos dos Estados nacionais brasileiro, mexicano e estadunidense a instalação de uma nova planta industrial.

Dentre as perspectivas teóricas das Relações Internacionais, o modelo das relações transnacionais mostra-se mais adequado e abrangente para compreender e explicar a realidade internacional contemporânea, uma vez que ele considera inúmeros atores e vários nexos, isto é, a multidimensionalidade do sistema-mundo. Dessa forma, percebe-se que o cenário internacional contemporâneo, multicêntrico, é bem diferente do cenário internacional clássico, estatocêntrico e, portanto, o modelo tradicional não mais satisfaz na sua abordagem, revelando então o potencial da perspectiva transnacional para a presente tese de doutoramento.

Por fim, infere-se que a emergência de novos atores e o desempenho de novos papéis no cenário internacional contemporâneo está diretamente vinculada à projeção dos efeitos da globalização sobre as variadas dimensões do mundo da vida humana, pois a globalização, como fenômeno de transformação dessa nova realidade, contribui para dar maior autonomia a territórios subnacionais e, por assim dizer, amplia o espaço para a condução de ações internacionais por parte de governos de regiões ou localidades subordinados a um Estado nacional soberano.

1.4 O surgimento do fenômeno da paradiplomacia subnacional

A paradiplomacia é o termo central da presente tese, mais especificamente a paradiplomacia subnacional, uma vez que se fala atualmente sobre a prática de várias outras modalidades de paradiplomacia, como a empresarial,²² a epistêmica,²³ a universitária,²⁴ dentre

²² Também chamada de diplomacia corporativa, a qual se refere à atuação internacional de empresas, sobretudo à ação das empresas transnacionais. Ver detalhes: STEGER, U. **Corporate diplomacy: the strategy for a volatile, fragmented, business environment.** 2003.

²³ Refere-se às ações internacionais desenvolvidas por comunidades detentoras de certo conhecimento, como grupos de pesquisas, movimentos de natureza social, político, ambiental etc.

²⁴ Parece oportuno destacar o papel do Fórum das assessorias das Universidades Brasileiras para Assuntos Internacionais (FAUBAI), criado desde de 1988, para promover a integração de setores e profissionais da área internacional em busca de constante aperfeiçoamento para a melhoria do ensino, pesquisa, extensão e da administração das Instituições de Ensino Superior - IES a ele afiliadas.

tantas outras. Nesse aspecto, inicialmente, faz-se necessário um breve resgate histórico da paradiplomacia subnacional, a fim de compreender o contexto de seu surgimento, o qual tem consequências nas características que delinham esse fenômeno.

A paradiplomacia, tal como hoje entendida, teve seu início em meados dos anos de 1980 no campo do Direito, quando os juristas começaram a se preocupar com as relações dos governos não centrais na instância internacional. Suas análises tinham por objetivo verificar as possibilidades desses governos assinarem tratados com validade internacional,²⁵ ou seja, se essa categoria de entes governamentais pode ser considerada também sujeito de Direito Internacional Público (DIP). Já em um segundo momento, os juristas estavam interessados em analisar a influência exercida pelo sistema político de natureza federativa, em termos de sua capacidade de preservar o sistema jurídico internacional ou de provocar sua transformação (HOCKING, 1994 citado por NUNES, 2005, p. 16).

Ao final da década de 1980, surgiram os primeiros estudos sobre essa temática na área das Relações Internacionais. Tais estudos passaram a discutir questões sobre o federalismo e as relações internacionais, a interdependência mundial e a globalização, o transnacionalismo e o engajamento internacional de uma pluralidade de novos atores como forma de fortalecer ou enfraquecer a soberania do Estado nacional.²⁶ Também se discutiam a ascensão de determinadas regiões como pólos de vantagens competitivas²⁷ e a atuação internacional das unidades governamentais subnacionais em áreas interligadas através de acordos de integração regional e, mais recentemente, nas ações de cooperação internacional descentralizada.

Diante desse cenário internacional em constante mutação, Kenich Ohmae (1999) enfatiza que o Estado-Nação tornou-se um ator de menor importância na economia global, tendo perdido suas antigas características de independência e eficiência na geração de riquezas, em razão do que esse autor denominou de os quatro “is”: *investment, industry, information technology e individual consumers*.

²⁵ No Brasil, desde a década de 1920, o Itamaraty tem se posicionado através de pareceres emitidos por sua Consultoria Jurídica no sentido de justamente reiterar a impossibilidade das unidades federadas brasileiras firmarem compromissos na esfera internacional. E, mais recentemente, essa temática é reforçada através do Parecer MRE/CJ nº 13/1999. Ver maiores detalhes em: PRAZERES, Tatiana L. **Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração regional**. 2004, p. 297.

²⁶ Em 1988, o canadense Ivo Duchacek, estudioso do federalismo, editou o livro, **Perforated sovereignties and International Relations: trans-sovereign contacts of subnational governments**. Essa é uma obra coletiva em que se tenta pela primeira vez entender a ação das unidades governamentais subnacionais na esfera internacional sob a perspectiva das Relações Internacionais. Entre os principais autores que deram seguimento a essa linha podem ser citados Panayotis Soldatos, Brian Hocking, Michael Keating, John Kincaid, Noé Cornago, Hans Michelmann, Francisco Aldecoa e Earl Fry. Até o momento, a maior parte da literatura na área foi publicada por autores norte-americanos (canadenses e estadunidenses) ou europeus (espanhóis, alemães e britânicos).

²⁷ Refere-se a tríade que se compõe dos Estados Unidos e Canadá, com a associação do México, da União Europeia com suas principais economias e os países do Sudeste Asiático, liderado pelo Japão.

Sobre a questão acima, o investimento não é mais confinado geograficamente ou, nas palavras do autor, o dinheiro irá onde as boas oportunidades estiverem. Dentro do mesmo raciocínio, as indústrias implantam-se onde lhes for estrategicamente conveniente, procurando instalar-se próximas aos mercados onde se mostrem atraentes. Já a tecnologia da informação é o que permite às empresas operar em várias partes do mundo sem ter de necessariamente montar unidades completas de produção em cada uma delas. Por fim, os consumidores individuais tendem a se tornar mais exigentes, à medida que descobrem produtos inovadores, melhores e mais baratos no exterior.²⁸

Assim, mesmo que se possa afirmar que todos esses fatores sempre existiram, a percepção é que, com a presença da revolução tecnológica, os processos de mudança se aceleraram, tornando seu controle pelo Estado cada vez menos eficiente. Portanto, esse quadro vem fundamentar a tese de que se está processando uma crise nos Estados nacionais.

Decerto, nas décadas de 80 e 90 do século XX e, principalmente, neste início do século XXI, grandes transformações ocorreram no campo da política internacional. Tais transformações foram gestadas por um processo de adensamento das redes de interdependência econômica e social, redes essas que, por vezes, terminaram por impor uma nova dinâmica às relações internacionais, imprimindo nelas a emergência de novos atores que, muitas vezes, suplementam as ações dos Estados nacionais soberanos.

Diante desse novo contexto, pode-se afirmar, em grande parte, que três processos concorreram para a efetividade dessa nova dinâmica no seio das relações internacionais: a revolução científico-tecnológica; a globalização econômica; e, o término da Guerra Fria. Esses três processos conjugados contribuíram de forma determinante para deslocar a centralidade do Estado nacional soberano no que se refere ao controle dos fluxos econômicos e sociais que atravessam o seu território. Dessa forma, a descentralização presente nos Estados favoreceu a oportunidade de ascensão de novos atores, os quais, por vezes, passaram a desempenhar papéis relevantes na economia e na política internacional.

Dentre os novos atores que começaram a surgir no cenário internacional contemporâneo, destacam-se, por sua vez, os governos subnacionais. Surge daí, uma nova forma de fazer relações internacionais, alcunhada de paradiplomacia.²⁹ Tal termo foi apresentado pela primeira vez pelo acadêmico basco Panayotis Soldatos para designar as

²⁸ Ohmae contrapõe aos Estados-Nação os estados-região, os quais, por vezes, seriam a melhor alternativa para gerar riqueza e melhorar a qualidade de vida das pessoas em uma economia global.

²⁹ No Brasil, o termo paradiplomacia, principalmente na esfera do Itamaraty, usa-se a expressão “diplomacia federativa” para tratar da atuação internacional das unidades federadas e também da articulação de parlamentares nos três níveis de governo, como atores infranacionais em matéria de política internacional.

atividades diplomáticas desenvolvidas entre unidades governamentais não centrais de um Estado nacional soberano e suas contrapartes político-administrativas estrangeiras.

Com relação à questão acima, o trabalho seminal de autoria do professor basco Iñaki Aguirre³⁰ aponta que o canadense Ivo Duchacek havia, anteriormente, apresentado o termo “microdiplomacia” para designar tais envolvimento internacionais de governos não centrais situados em diferentes Estados nacionais. Mais tarde, reconhecia Duchacek que esse termo poderia ser utilizado de forma depreciativa. Nesse sentido, preferiu adotar a ideia de Soldatos, uma vez que o termo paradiplomacia seria mais apropriado para nominar tal fenômeno, convertendo-se em grande divulgador desse termo até sua morte, em março de 1988.

Aguirre (1999) aduz ainda que o neologismo “paradiplomacia” foi utilizado desde o início da década de 1980, muito embora, de forma basicamente inocente e empírica, no campo de análise da política comparada de Estados nacionais federativos. Ademais, tal terminologia também teve emprego na teoria renovada do federalismo, especialmente na literatura acadêmica norte-americana que tratou sobre formas novas de federalismo, bem como nas atividades internacionais desenvolvidas por governos não centrais.

Acrescentou o referido autor que o termo paradiplomacia somente foi levado ao centro do debate acadêmico por seus vanguardeiros no final da década de 1980. Seu prefixo “para” designa, além de algo que está sendo desenvolvido paralelamente à atividade principal, algo associado de forma subsidiária, ou seja, algo que reforça, contribui e fortalece tal atividade. Assim, de forma geral, o termo paradiplomacia significa a prática da diplomacia por governos de nível não central.

Outrossim, Soldatos (1990) argumenta que esse tipo de atividade internacional empreendida por governos subnacionais, tanto pode ser desenvolvida de forma coordenada e complementar à diplomacia conduzida pelo Estado central, como também pode estar em conflito ou em competição com a diplomacia nacional.

A esse respeito, com recurso à trajetória histórica, pode-se rastrear a evolução do fenômeno paradiplomático por meio de diversos acontecimentos importantes para o campo das relações internacionais. Segundo o autor, a política de atuação de governos não centrais na arena internacional não é novidade. A Província de Quebec no Canadá, por exemplo, designou um representante em Paris, em 1882, um em Londres, em 1908 e outro em Bruxelas, em 1915. O novo é a quantidade desses governos que atuam internacionalmente e a qualidade

³⁰ Ver em: AGUIRRE, Iñaki. **Making sense of paradiplomacy**: an intertextual enquire about a concept in search of a definition. 1999, p. 185-186.

e a dimensão de suas ações. Muitos deles possuem canais de serviço externo e investem grandes parcelas de recursos em ações de vinculação internacional. Suas agendas de ações políticas são variadas e seus relacionamentos externos multiplicam-se com muita rapidez.

Assim, pode-se perceber que, atualmente, a prática de atividade internacional subnacional vem sendo incrementada com o surgimento de um cenário cada vez mais globalizado e interdependente, em que o local se comunica com o global e vice-versa.

1.5 A paradiplomacia subnacional: possíveis definições

A partir da constatação da existência de uma nova forma de se fazer relações internacionais, a qual passa pela intensificação da atuação internacional de governos não centrais, diferentes abordagens buscaram compreender e explicar o fenômeno da paradiplomacia desses governos, então em prática no mundo globalizado e interdependente.

Diante da nova realidade gestada pela globalização, percebe-se que espaços cada vez mais propícios estão se abrindo para que os governos subnacionais desenvolvam iniciativas de atuação internacional. Tais iniciativas externas visam alcançar novas dimensões do processo de cooperação, bem como obter parcerias para promover o desenvolvimento econômico e social de suas regiões.

É nesse contexto que Soldatos (1993, p. 46) introduz pela primeira vez o conceito de paradiplomacia, uma aglutinação dos termos *parallel diplomacy*, para designar as relações internacionais de governos não centrais que:³¹

referem-se às atividades internacionais realizadas diretamente por atores subnacionais (unidades federadas, regiões, comunidades urbanas, cidades), que apóiam, complementam, corrigem, duplicam ou desafiam a diplomacia do Estado-Nação; o prefixo 'para' indica o uso da diplomacia fora da estrutura tradicional do Estado-Nação.

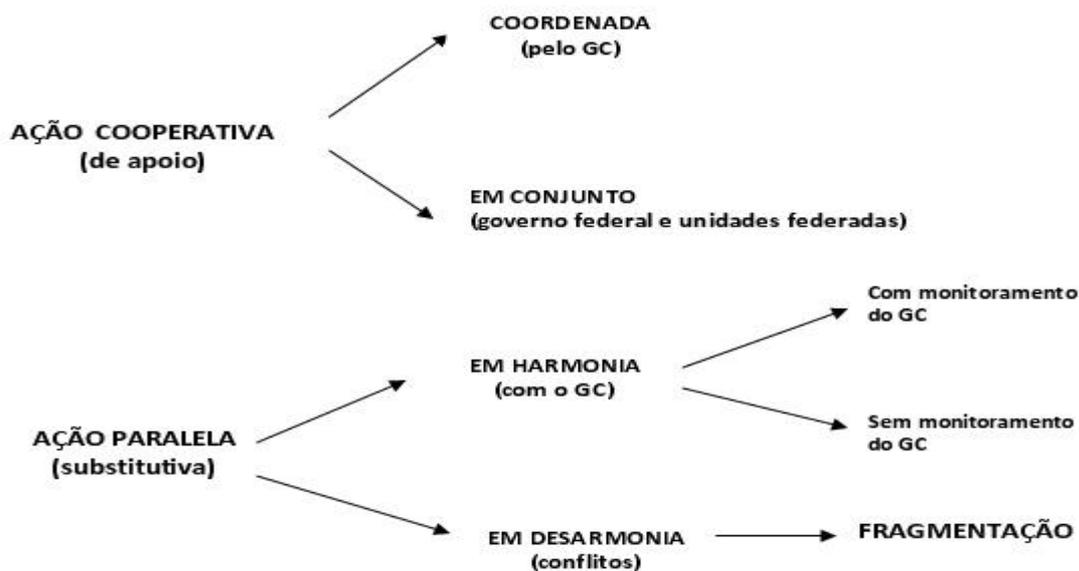
O referido autor analisa o fenômeno da paradiplomacia comparando com a diplomacia desenvolvida por Estado nacional federativo e enfatiza as várias formas pelas quais as suas unidades federadas interagem com os organismos de relações exteriores do executivo federal. Também classifica, a natureza dessa interação como cooperativa ou paralela.

As ações do tipo cooperativas são desenvolvidas em harmonia com o governo central (GC) federal, coordenadas por aquele ou realizadas de forma conjunta entre ambos os níveis

³¹ Ver o original: [...] *refers to direct international activity by subnational actors (federated units, regions, urban communities, cities) supporting, complementing, correcting, duplicating, or challenging the nation-state's diplomacy prefix 'para' indicates the use of diplomacy outside the traditional nation-state framework.*

governamentais. Já as ações paralelas podem ser desenvolvidas tanto de forma harmoniosa, com ou sem o monitoramento do governo central (GC) federal, quanto de forma conflituosa, podendo levar à fragmentação do Estado nacional federativo, conforme a representação esquemática da Figura 5, a seguir.

Figura 5 – Natureza das ações paradiplomáticas subnacionais



Fonte: Adaptado de Soldatos (1990, p. 38).

Com relação ao futuro das atividades internacionais das unidades governamentais subnacionais, Soldatos (1990, p. 51) emitiu a seguinte opinião:

[...] a ação paradiplomática das unidades federadas em sociedades industrialmente avançadas veio para permanecer no futuro próximo; mais e mais tal ação será conduzida sobre bases racionais e com menos ênfases colocadas nos aspectos de conflito. Tornar-se-á, progressivamente, numa paradiplomacia cooperativa, ao invés de paralela, mas continuará a apresentar problemas à política externa de governos federais em termos de harmonização e coerência global; fará grande uso de canais transnacionais [...] mas em conjunção com canais transgovernamentais (incluindo-se as redes de relações internacionais de cidades). Mais e mais a ação paradiplomática será alimentada por causas externas, principalmente pela interdependência; mais e mais ela desenvolverá seu alcance em termos macro-regionais.

Ainda nessa perspectiva, à medida que aumentam os estudos sobre a participação das unidades subnacionais como atores paradiplomáticos na esfera das relações internacionais, aumentam também os conceitos utilizados para identificar e caracterizar essas ações empreendidas. Para tanto, esse novo comportamento pode ser definido como:

o envolvimento de governo subnacional nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos formais e informais, permanentes ou *ad hoc* [provisórios], com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos ou culturais, bem como qualquer outra dimensão externa de suas próprias competências constitucionais (PRIETO, 1999, p. 40).³² (tradução livre)

O autor argumenta que sua definição evita possíveis controvérsias terminológicas relacionadas com a diplomacia do governo central. Além do mais, tal definição amplia as estratégias de atuação internacional dos governos subnacionais e ainda suas áreas de atuação externa, desde que seus limites de competências constitucionais sejam observados. Em outras palavras, a definição propugnada pelo autor facilita a operacionalização das ações internacionais desses governos, com vistas à promoção do desenvolvimento socioeconômico no âmbito de suas regiões.

Uma terceira definição acerca da paradiplomacia subnacional foi sistematizada por Fronzaglia (2005, p. 49), da seguinte maneira:

o conjunto de atividades desenvolvidas pelas unidades subnacionais – de maneira isolada ou conjunta – conforme seu grau de autonomia e que visam sua inserção internacional podendo ser complementares, paralelas ou conflitantes com a diplomacia conduzida pelo governo central.

Esse autor argumenta que a diplomacia refere-se ao Estado nacional central e a paradiplomacia refere-se às políticas de inserção internacional das suas unidades governamentais não centrais. Ademais, acrescenta que a paradiplomacia expressa-se por meio de política de inserção internacional e não de política externa, uma vez que essa primeira política pode ser empreendida por atores não estatais.

Com relação à questão acima, Seitenfus (2004, p. 84) oferece uma explicação elucidativa e bem sistematizada didaticamente a respeito dos conceitos de política externa e de política internacional, uma vez que existe uma confusão frequente quanto ao uso desses conceitos nas áreas de Ciência Política e das Relações Internacionais. Para tanto, o autor enfatiza que não deve pairar dúvida entre política externa e política internacional, sendo que:

a primeira é consequência da existência do próprio Estado, que o obriga a manter relações externas. Ao contrário, a segunda decorre da capacidade de agir externamente, ou seja, do nível de potência do qual ele dispõe. Por conseguinte, somente um número reduzido de Estados participa da política internacional, enquanto todos praticam uma política externa.

³² Ver o original: [...] non-central government's involvement in international relations through the establishment of permanent or ad hoc contacts with foreign public or private entities, with the aim to promote socioeconomic or cultural issues, as well as any other foreign dimension of their constitutional competences.

Diante dessa diferenciação conceitual, pode-se inferir que a política externa está relacionada à existência da soberania do Estado nacional, ou seja, vincula-se ao escopo nacional do governo central. Já a política internacional relaciona-se com a habilidade do Estado nacional de agir no plano externo, de forma isolada ou em conjunto com seus atores não estatais.

Nesse contexto, para efeito de ilustração de práticas de política de atuação internacional de governos subnacionais, torna-se necessário mencionar que as Províncias do Canadá vêm aumentando seu ativismo internacional, as quais, por sua vez, possuem orçamentos específicos e órgãos especializados para desenvolverem esse novo tipo de ação. De modo geral, tais unidades governamentais canadenses elaboram e implementam suas políticas de comércio exterior, promovem exportações, atraem investimentos estrangeiros, conduzem negociações sobre intercâmbio econômico e cultural com governos de outros países, monitoram atividades domésticas em outros países e exercem *lobby* sobre governos estrangeiros (FELDMAN & FELDMAN, 1990).

Outro conceito semanticamente aproximado, mas com significado bem distinto, é aquele de protodiplomacia.³³ Tal significado é nítido pelo próprio sentido do prefixo dessa palavra, conforme expõe Ferreira (1986, p. 1407), que significa “primeiro, primitivo, principal”.

Para Duchacek (1988), a protodiplomacia é o contraste das atividades paradiplomáticas conduzidas por governos não centrais nas relações internacionais, uma vez que tais atividades internacionais subnacionais referem-se, primariamente, às questões de natureza econômica, social e cultural de interesse desses governos.

O referido autor chama atenção para as ações paradiplomáticas realizadas por alguns governos subnacionais, principalmente quando esses governos são albergados por Estados multinacionais, uma vez que o seu sentimento de nacionalismo pode, muitas vezes, desempenhar um papel importante, pois alguns governos subnacionais podem ter como objetivo primordial preparar o cenário internacional para uma futura secessão. O caso mais típico de protodiplomacia é a política desenvolvida pela Província de Quebec sob o comando do governo do *Parti Quebequois*, sobretudo em relação à França.³⁴

³³ Representa um trabalho preparatório de governos não centrais no plano internacional com o objetivo de estabelecer um novo Estado completamente soberano, através do separatismo, mesmo que de forma conflituosa com o Estado-Nação a que pertence (DUCHACEK, 1988, p. 22).

³⁴ Até 1985, a Província canadense de Quebec encontrava na fase ativa de independência e tinha a esperança que suas delegações provinciais no estrangeiro, sobretudo no território francês, a origem do seu povo, poderiam ser transformadas em embaixadas e consulados gerais de um Quebec soberano.

Diante desse contexto, podem ser percebidas algumas convergências nas definições apresentadas para a expressão paradiplomacia subnacional. Se por um lado, parece haver concordância entre os autores quanto à participação dos governos subnacionais no meio internacional. Já por outro, percebe-se uma discrepância quanto à forma dessa categoria de governos não centrais de manter contato com o meio internacional, como bem sistematizado por Prieto (1999), na sua definição para a paradiplomacia subnacional.

Com relação às várias definições apresentadas para a expressão paradiplomacia subnacional, escolhe-se para efeito do presente trabalho de tese, a definição propugnada por Noé Cornago Prieto. Tal definição é a que parece ser a mais adequada para analisar a política de atuação internacional desenvolvida por unidades governamentais subnacionais, ou seja, é a que permite um melhor entendimento sobre o significado desse fenômeno, com vistas a interpretá-lo, compreendê-lo e explicá-lo.

Uma outra escolha conceitual para a pesquisa diz respeito aos principais nomes dos atores institucionais da paradiplomacia subnacional, ou seja, utiliza-se, indistintamente, no presente texto de tese, as terminologias de governo ou unidade governamental não central e governo ou unidade governamental subnacional.

As expressões acima arroladas tanto podem surgir no plural como no singular, já que se referem aos entes político-administrativos que compõem os Estados nacionais soberanos de natureza federativa ou unitária, como as províncias, estados federados, comunidades, cantões, *länder*, departamentos, regiões, dentre muitos outros. Pois, na literatura especializada existente é comum, encontrar-se as expressões acima mencionadas para indicar a ideia de subnacionalidade ou de não estatalidade em distinção ao poder soberano central de um país.

Com efeito, a inserção internacional dos governos subnacionais não é um fenômeno recente, embora suas ações externas fossem incipientes até o início da década de 1980. Nesse sentido, tais investidas internacionais subnacionais eram realizadas e percebidas mais como uma forma de se destacar no cenário da política doméstica que por qualquer outro motivo, uma vez que não havia uma clareza sobre as habilidades e os benefícios da atuação desses governos no âmbito internacional. A partir da década de 1990, com a crescente intensificação dos fluxos internacionais de ordem informacional, econômico e social, a inserção internacional das unidades governamentais subnacionais passou a ocorrer com maior frequência e os seus efeitos ganharam visibilidade.

1.6 Os objetivos das ações paradiplomáticas subnacionais

As atividades internacionais desenvolvidas pelas unidades governamentais subnacionais regionais ou locais têm sido estudadas por cientistas políticos, sociólogos, economistas e estudiosos das teorias de Federalismo ou de Relações Internacionais que utilizam diferentes perspectivas de abordagem desse fenômeno. Mas, apesar das diferentes abordagens, esses teóricos parecem concordar que a emergência dos governos subnacionais no âmbito das relações internacionais tornou-se possível pelas recentes transformações políticas, econômicas e sociais que ocorreram, tanto no meio internacional quanto na política doméstica dos países. Nesse sentido, esses estudiosos têm produzido, nos últimos anos e, sobretudo a partir do final da década de 1980, uma abundante literatura sobre os distintos aspectos e desafios que apresenta o fenômeno da ascensão internacional das unidades governamentais subnacionais.

Nessa perspectiva, Lessa (2002) ressalta que um dos traços mais marcantes das relações internacionais, a partir da última década do século XX e no início do século XXI, tem sido a expansão do escopo da política mundial, em que as questões econômicas deslocaram-se para o centro da agenda internacional. Ou seja, houve uma perda relativa da importância dos grandes temas de segurança que deu lugar, a partir dos anos de 1990, a uma nova relação de confiança entre os Estados nacionais, favorável ao encaminhamento de questões mais diretamente afetas à vida dos cidadãos.

O mencionado autor destaca ainda que a atenção imposta pelo fenômeno da globalização não significa que os assuntos econômicos tenham tido no passado importância secundária na agenda mundial. Não seria exato tratá-los como simples “consequência” da superação da Guerra Fria, haja vista ser a globalização econômica processo subjacente aos eventos políticos do século XX, cujos primórdios podem ser referidos à Revolução Industrial. O esmaecimento da clivagem ideológica permitiu, no entanto, que os temas econômicos ganhassem nova expressão e, com eles, a atuação de seus agentes. Nesse sentido, ressaltam-se as atividades internacionais levadas a cabo por governos de regiões, províncias, nações não estatais e outros nomes congêneres.

Nessa direção, Fronzaglia (2005) complementa que a emergência das unidades governamentais subnacionais na esfera das relações internacionais tornou-se possível pelas recentes transformações que ocorreram, tanto no plano internacional quanto na política doméstica de um grande número de países. Algumas dessas transformações, como a globalização, os processos de integração regional e de redemocratização, e a questão do

enfraquecimento do poder soberano dos Estados-Nação são, porém, constantemente citados pela maioria dos estudiosos, sejam eles representantes das teorias das Relações Internacionais ou do Federalismo.

Outrossim, a paradiplomacia subnacional tomou ímpeto nos anos de 1980 em Estados nacionais desenvolvidos de natureza federativa, como o Canadá, os Estados Unidos, a Alemanha e a Austrália, mas também em alguns Estados unitários com um grau razoável de descentralização política e administrativa, como é o caso da Espanha e da Itália. Já nos países em desenvolvimento de natureza federativa ou unitária, começou a ampliar-se ao longo dos anos de 1990, como testemunham as ações paradiplomáticas de governos subnacionais brasileiros, argentinos, mexicanos, russos, chineses, sul-africanos, entre outros.

Para Nunes (2005), a maioria dos governos não centrais possui em comum o objetivo de buscar aproveitar as novas possibilidades geradas pela globalização para inserir a sua economia regional nos fluxos de comércio internacional e de investimentos estrangeiros. Também, sua atuação paradiplomática pode ser estimulada pela emergência de alguns temas da chamada baixa política na agenda de negociações internacionais nos anos de 1990, como mudanças climáticas, terrorismo, direitos humanos, desenvolvimento sustentável, entre outros. Essas temáticas são, atualmente, tratadas em fóruns internacionais como assuntos de alta relevância para a esfera dos governos subnacionais, uma vez que tais assuntos podem incidir em suas competências constitucionais e/ou podem trazer consequências sobre suas respectivas bases territoriais. Ainda afirma a autora que a capacidade dos governos não centrais de compreender e relacionar-se com o mundo exterior é cada vez mais decisiva para poder avaliar oportunidades e riscos, identificar interesses regionais e interagir nesse cenário em que as fronteiras entre os assuntos de caráter doméstico e externo estão cada vez mais porosas ou diluídas.

Diante da nova realidade cada vez mais presente, muitos estudiosos que se preocupam com as atividades internacionais empreendidas por governos subnacionais, questionam-se: porque essa categoria de governos atua no plano internacional? No que diz respeito a essa questão, Keating (1999) identifica três grupos de estímulos diferentes que podem levar os governos subnacionais a atuar internacionalmente que, em tese, são de ordem econômica, política e cultural. Por exemplo, no plano econômico, esses governos buscam captar financiamentos, atrair investimentos, ampliar mercados, promover negócios entre empresas, transferir ou absorver tecnologias e estimular o turismo em suas regiões.

Ainda nesse contexto, o referido autor acrescenta que em regiões de contiguidade geográfica, seus governos subnacionais buscam implementar programas mais duradouros de

cooperação transfronteiriça, como a promoção de obras de infra-estrutura e a resolução de problemas de interesse comum referentes à produção, ao comércio, à educação, à saúde, ao meio ambiente, entre outros. Buscam também a cooperação transfronteiriça, por julgar que os governos nacionais centrais não dedicam suficiente atenção às suas necessidades prementes, ou não estão suficientemente planejados e equipados para tanto. Nas regiões contíguas da União Europeia é comum a concertação de governos subnacionais para a prevenção e socorro em caso de desastre natural, a exemplo das frequentes enchentes nessas regiões. O combate a incêndios florestais na América do Norte provê outro exemplo da necessidade de coordenação entre as autoridades governamentais de níveis intermediários regional e/ou local.

Já as razões de ordem política que movem os governos subnacionais, como de regiões, províncias, estados, departamentos, cantões, *länder*, dentre outros nomes, para se relacionarem com o meio internacional, são, geralmente, decorrentes de aspirações nacionalistas para alcançarem a independência política ou para obterem um maior reconhecimento junto à comunidade internacional. Como exemplos, têm-se os governos não centrais da Catalunha, na Espanha e de Quebec, no Canadá que, embora sem apresentar um projeto de separatismo, buscam afirmar-se como nação pelo seu ativismo no plano forâneo.

Finalmente, as motivações de ordem estritamente cultural são típicas dos chamados Estados multinacionais com relação a suas diásporas.³⁵ Com efeito, os contatos de índole cultural podem revestir-se de uma intenção política ou religiosa. São exemplos os casos do País Basco, na Espanha, e da Irlanda do Norte, com relação a suas diásporas situadas sobretudo nos Estados Unidos, em busca de apoio à causa separatista. Nesse sentido, pode-se dizer que minorias étnicas podem influenciar a mobilização de governos subnacionais na busca de apoio e assistência em suas pátrias de origem, fato esse que se reproduz nos países da Europa e é também visível no sudeste asiático, no que diz respeito à diáspora chinesa.

Ademais, no Brasil, a concentração de minorias étnicas nos Estados das Regiões Sul e Sudeste tem constituído motivo para a abordagem paradiplomática nas suas regiões de origem, de modo geral no continente europeu, bem como para países asiáticos, como por exemplo, o Japão.

Há casos em que o estímulo às práticas paradiplomáticas constitui políticas planejadas e executadas pelas autoridades nacionais centrais, com vistas a garantir a estabilidade e a

³⁵ Refere-se à dispersão de povos por motivação política ou religiosa, em virtude de perseguição de grupos dominadores intolerantes.

segurança com os países limítrofes. Mas, há também quem aponte o crescente envolvimento de governos subnacionais na política internacional como indício de um declínio da confiança depositada nos seus governos nacionais centrais (LESSA, 2002).

Com efeito, pode-se depreender que, em grande parte, os objetivos da paradiplomacia subnacional, podem ser explicados como uma política deliberada de delegação de responsabilidades, frente à crescente complexidade dos assuntos que afetam regiões fronteiriças e das especificidades dos interesses regionais e locais. Ademais, é notório que, atualmente, os governos centrais têm-se defrontado, amiúde, com insuficientes recursos, conhecimentos e flexibilidade para dar conta de novas realidades que lhes são impostas. Por essa razão, fica patente que as unidades governamentais subnacionais são impactadas ou até mesmo forçadas a desempenharem um ativo papel no plano internacional, com vistas a mitigar parte das necessidades socioeconômicas no âmbito de seus respectivos territórios.

1.7 Os fatores condicionantes da paradiplomacia subnacional

Para muitos internacionalistas, o crescente interesse das unidades governamentais subnacionais em atuar no campo das relações internacionais está relacionado com o atual estágio de enfraquecimento do Estado-Nação, enfraquecimento esse que é fruto das transformações do processo da globalização político-econômica.

Nesse contexto, Soldatos (1990, p. 41) enfatiza que o enfraquecimento do Estado-Nação é claramente perceptível. Com relação a tal sintoma, o autor afirma que:

[...] o desenvolvimento de um perfil internacional por parte das unidades governamentais subnacionais, frequentemente tem uma explicação pragmática. O desencantamento com a política externa conduzida pelo governo nacional central, em termos procedimentais ou substantivos, e/ou o reconhecimento da incapacidade desse governo para conduzir efetivamente a promoção dos interesses de suas unidades governamentais subnacionais, leva não só ao envolvimento direto dessas unidades no campo das relações internacionais, mas também à segmentação de ações políticas e de atores, dessa forma, segmenta-se a política externa nacional. (tradução livre)

Por sua vez, Feldman & Feldman (1990) emitiram a seguinte opinião para a análise sobre as atividades internacionais empreendidas pelas Províncias canadenses:

Os governos provinciais canadenses engajam-se no campo das relações internacionais porque eles dispõem de condições para tanto, a oportunidade formal, a obrigação jurisdicional ou a necessidade política e econômica (razões de ordem interna) e, porque o sistema internacional sinaliza essa oportunidade ou parceiros estrangeiros os buscam diretamente (razões de ordem externa). (tradução livre)

A despeito das observações acima, apontadas pelos autores em suas análises sobre as possíveis razões de uma política internacional conduzida por governos não centrais, a realidade mostra-se, muitas vezes, sintomática em alguns países, como é caso das Províncias argentinas. Nesse sentido, os governos provinciais argentinos são detentores de direito de atuarem internacionalmente, conforme previsto na Carta Magna de seu país.

Outrossim, as ações paradiplomáticas desenvolvidas pelos governos subnacionais podem ser resultantes de uma combinação de várias razões, como de ordem externa, doméstica ou da sua própria vontade. A esse respeito, Soldatos (1990 e 1993) buscou uma sistematização teórica, mediante a elaboração de uma lista de fatores condicionantes que ele considera não ser exaustiva para o momento.

Com relação a esse contexto, o Quadro 1, a seguir reproduzido, explicita os mais importantes fatores paradiplomáticos, ou seja, as principais causas das ações políticas da paradiplomacia subnacional, de acordo com a perspectiva do autor mencionado.

Quadro 1 – Principais fatores condicionantes da paradiplomacia subnacional

CAUSAS EXTERNAS: INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA INTERNACIONAL					
Regionalização da economia (ex.: Nafta e UE)	Crescente globalização da economia	Crescente globalização das comunicações	Crescente transnacionalização das relações internacionais		
CAUSAS RELACIONADAS AO NÍVEL INTERNO DO ESTADO-NAÇÃO					
Ineficiências de políticas nacionais	Assimetrias entre as unidades subnacionais	Problemas com o processo de construção da nação	Incertezas constitucionais e institucionais com relação a quem possui jurisdição sobre a política externa	Domesticação da política externa	
CAUSAS RELACIONADAS AO NÍVEL DA UNIDADE SUBNACIONAL					
Percepções e realidades subnacionais diferentes	Regionalismo e/ou Nacionalismo	Expansão da burocracia e competição entre diferentes elites governamentais	Crises sócio-econômicas e necessidade de apoio internacional (recursos, investimento, comércio etc.)	Motivação eleitoral	O fenômeno do “me-tooism” ou do “eu também”

Fonte: Adaptado de Soldatos (1990, p. 45 e 1993, p. 50).

Desse modo, cabe no momento tratar dos principais fatores motivadores da paradiplomacia subnacional, mais especificamente daqueles fatores relacionados às causas domésticas, tanto no plano do governo central quanto dos governos não centrais, tomando-se como pano de fundo o quadro apresentado acima.

Na perspectiva de Soldatos, os fatores motivadores das causas externas da paradiplomacia dos governos subnacionais estão associados às mudanças ocorridas no cenário político-econômico internacional, a partir da diminuição das tensões entre Estados Unidos e da União Soviética. O aprofundamento da globalização econômica, o crescente número de blocos de integração regional e a pluralidade de novos atores internacionais acentuaram a indistinção entre assuntos domésticos e externos e alteraram também, a divisão de responsabilidades entre o Estado nacional, os governos não centrais e outros atores internacionais. As novas tecnologias da informação, os avanços nas telecomunicações e uma significativa redução nos custos de transporte de cargas e de pessoas tornaram a arena internacional bem mais acessível.

Nos dias atuais, percebe-se que todos os quatro fatores condicionantes das causas externas contidos no quadro acima, estarão presentes em maior ou menor grau nas origens das ações paradiplomáticas dos governos subnacionais no novo contexto mundial.

Com referência aos fatores condicionantes das causas de natureza doméstica em nível de Estado-Nação, um dos principais fatores nacionais da paradiplomacia subnacional está diretamente vinculado a *foreign policy domestication*,³⁶ ou seja, há uma grande tendência da política externa dos Estados nacionais de abranger, cada vez mais, as áreas da *low politics*, como comércio, intercâmbio educacional, cultura, entre outras. Sobre tais áreas, os governos subnacionais têm natural jurisdição, como também, muitas vezes, já possuem interesse constitucionalmente amparado. Cabe salientar que muitos dos temas da agenda internacional contemporânea já envolvem campos sob a incumbência dos governos não centrais ou têm incidência direta sobre suas bases territoriais.

Outro condicionante interno para a ocorrência da paradiplomacia subnacional é a assimetria entre as unidades governamentais subnacionais, a qual, por sua vez, pode levá-las a tentarem compensar sua relativa incapacidade de influir sobre a política externa nacional mediante a associação com parceiros estrangeiros. Esse tipo de condicionante interno deixa, no entanto, de levar em conta que as unidades não centrais mais fortes e influentes se encontram mais aptas a perseguir objetivos externos em seus contextos paradiplomáticos.

³⁶ Tradução livre: domesticação da política externa.

A assimetria entre as unidades subnacionais de um país, quer seja de ordem política, econômica, cultural, religiosa, dentre outras, pode intensificar o ímpeto daquelas unidades que se sentem menos privilegiadas, no sentido de buscar maior engajamento internacional para prover suas áreas deficitárias. Para tanto, se o governo nacional central não trabalhar no sentido de amenizar a desigualdade existente entre suas unidades governamentais subnacionais, há uma grande possibilidade de que isso venha a estimular ainda mais aquelas que se sentem menos favorecidas a realizarem iniciativas no meio internacional.

O terceiro fator condicionante no nível doméstico refere-se às ineficiências de políticas nacionais por parte do governo central, em termos de não atendimento às necessidades e às demandas das unidades governamentais não centrais. Tal fator constitui, atualmente, um forte motivador paradiplomático. Em outras palavras, pode-se dizer que um desencanto com a política nacional, tanto de âmbito doméstico quanto externo pode estimular o envolvimento direto das unidades governamentais subnacionais no plano internacional. Nesse sentido, o governo nacional central foi ineficiente na promoção de interesses subnacionais, o que tem caracterizado um considerável grau de declínio da capacidade de gerenciamento do Estado-Nação. Exemplo patente é o Canadá, onde persistem ineficientes políticas públicas nacionais voltadas para as demandas internas de suas províncias. Assim, tal falta de atendimento encoraja as práticas da política de atuação internacional por parte dos seus governos não centrais.

O quarto condicionante no plano do Estado nacional vincula-se às incertezas constitucionais e também, ao arcabouço legal de quem possui jurisdição sobre a política internacional. Esse condicionante é bastante polêmico para o campo do Direito Internacional Público. Nesse sentido, Michelmann (1990, p. 311) afirma que é “o contexto legal-institucional que irá afetar substancialmente a natureza e o escopo da ação de governos não centrais na esfera internacional”. Por fim, acrescenta o autor, na constituição do país e no conjunto geral das leis é que estarão delineadas as fronteiras legais do que é permitido ou proibido para essa categoria de governos não centrais.

Ainda nessa perspectiva, Hocking (1993) parafraseado por Farias (2000), argumenta que, de forma geral, as características do sistema político federativo utilizado pelo país serão o fator chave da extensão com que os governos não centrais se envolverão no processo diplomático externo.

Por sua vez, Soldatos (1990, p. 50), o autor que sistematizou os fatores condicionantes das ações paradiplomáticas de governos não centrais, esclarece que quanto mais descentralizado for o sistema federativo de um país, menores serão as possibilidades de

conflitos entre o governo central e suas unidades federadas, como também mais racional tornar-se-á esse processo. É importante, ainda, ressaltar que muitos países apenas se denominam “federativos formalmente”, muito embora *de facto* não o sejam. Por outro lado, quanto mais centralizador for o federalismo na sua prática política cotidiana, menor será a probabilidade de envolvimento das unidades governamentais subnacionais no meio internacional.

Os problemas com o processo de construção da nação constituem, por vezes, o quinto e último condicionante no nível do Estado nacional para a paradiplomacia subnacional. Entende-se que a estabilidade política reinante em um país constitui um pré-requisito importante para que se desenvolvam as ações internacionais por parte das suas unidades governamentais subnacionais. Tal estabilidade é observada quando o país não se encontra em processo de acirradas disputas internas, tais como golpes de Estado, mudanças radicais de regimes políticos, entre tantos outros. Como exemplo, tem-se recentemente na América do Sul, a realização de eleições na Bolívia e Venezuela com os objetivos, respectivamente, de dar uma maior autonomia político-administrativa aos Departamentos e de que possa ser reeleito, por inúmeras vezes, o Presidente daquele país.

Já os tipos de fatores condicionantes em nível de unidades governamentais não centrais para a paradiplomacia subnacional cobrem um conjunto de situações. Primeiramente, por percepções e realidades subnacionais diferentes, entende-se a maneira como os territórios dos governos subnacionais são afetados por fatores de ordem externa ou interna, sobretudo aqueles fatores de natureza econômica que influenciam a atuação internacional desses governos. Ou seja, trata-se aqui, de como cada governo não central se vê e se sente, ao mesmo tempo, dentro de contexto global e local, e de como cada um pensa e age, respectivamente, global e localmente para resolver seus problemas de natureza interna, principalmente aqueles vinculados às áreas econômica, social e ambiental. Tais problemáticas internas têm gerado crescente número de demandas da sociedade por ações de políticas governamentais, no sentido de que se encontrem respostas. Portanto, os governos não centrais buscam contatos paradiplomáticos para sanar esse tipo de lacuna, como também descobrir novas oportunidades no meio internacional.

O segundo condicionante pode ser provocado pela motivação eleitoral, ou seja, por interesses políticos imediatistas, como a proximidade de eleições. Também, esse tipo de condicionante pode levar os governos subnacionais a se utilizar de estratégias paradiplomáticas para causar impacto na mídia local e regional.

Já para o terceiro, sendo os governos não centrais pertencentes a Estados multinacionais, o regionalismo/nacionalismo pode desempenhar um papel importante, pois algumas deles podem ter como objetivo preparar o cenário externo para uma futura secessão. Ou seja, os seus laços de identidade com o país-mãe é um imperativo político-cultural forte no âmbito desses governos subnacionais. Tais laços de nacionalismo podem ser um estímulo suficiente para que esses governos queiram tomar suas próprias iniciativas internacionais. Essa situação é mais visível em governos não centrais com tendências separatistas, uma vez que o seu relacionamento internacional está, muitas vezes, desvinculado do seu governo nacional central, indicando assim, um forte indício para promover sua possível independência.

Com relação a essa questão, Duchacek (1990) denominou as ações paradiplomáticas realizadas por esses governos não centrais como protodiplomacia, conforme significado já visto em seção anterior.

O fenômeno do “*me tooism*” é o quarto fator motivador para a prática de ações paradiplomáticas subnacionais. Essa expressão significa, numa tradução livre, a “síndrome-do-eu-também”. Ou seja, se alguns governos subnacionais decidem realizar ações no campo internacional, eles podem acabar incentivando os demais a fazerem o mesmo, sobretudo se houver sucesso por parte dos vanguardeiros. Essa tendência de imitação de ações internacionais por parte dos governos subnacionais, podem ter respaldo nas ações de política externa entabuladas pelo governo central de seu país. Por exemplo, se o governo nacional central está constantemente engajado num processo de atividades de política internacional, seus governos subnacionais podem querer segui-lo.

E, por fim, o último fator condicionante arrolado no nível de unidades governamentais não centrais para as ações de paradiplomacia subnacional está vinculado às crises socioeconômicas e à necessidade de apoio internacional, em termos de obtenção de recursos financeiros, promoção comercial, atração de investimentos produtivos, entre outros. Essa modalidade de fator motivador tem gerado inúmeras demandas de ações de política internacional por parte dos governos não centrais, com o intuito de atender às necessidades de suas respectivas populações.

Pelo contexto acima apresentado, observa-se que existem inúmeros fatores motivadores que podem levar as unidades governamentais subnacionais de um Estado nacional soberano a atuarem internacionalmente. Cabe, portanto, identificar quais desses fatores exercem maior influência na gestão da política de atuação internacional de tais unidades subnacionais, uma vez que cada uma delas possui percepções e especificidades diferentes em relação à promoção do desenvolvimento socioeconômico de suas regiões.

1.8 Considerações finais

O principal objetivo do presente capítulo, tal como visto nas suas considerações iniciais, foi contribuir, no sentido de discutir, de forma sucinta, os principais delineamentos do arcabouço teórico do fenômeno da ascensão dos governos subnacionais no campo das relações internacionais contemporâneas. Nesse sentido, ao longo do capítulo, com base na perspectiva das Relações Internacionais, procurou-se apresentar alguns elementos norteadores para compreender e explicar o ativismo político internacional, despertado nos governos subnacionais diante do novo contexto globalizado.

Desse modo, por meio das discussões acerca dos ditames da globalização como ponto de partida, em linhas gerais, pode-se depreender que a análise de tal fenômeno é indispensável para a compreensão da realidade contemporânea, uma vez que os seus efeitos têm-se projetado sobre as mais variadas instâncias do mundo.

Em se tratando, porém, da emergência de novos atores internacionais, observou-se que o cenário internacional foi diretamente atingido pelo fenômeno da globalização, como variável fundamental que redefiniu papéis e atores na realidade contemporânea. De um lado, atores internacionais clássicos, especialmente os Estados-Nação, têm seus papéis alterados e, de outro, há atores internacionais emergentes e não estatais, como as organizações internacionais não governamentais, as empresas transnacionais e, em especial, as unidades governamentais subnacionais. Esses últimos atores integram-se ao novo elenco já com papéis peculiares e bem distintos da realidade de outrora.

Já com relação ao surgimento da paradiplomacia subnacional, observou-se, inicialmente, que as práticas de atividades internacionais subnacionais eram modestas e incipientes. Elas eram realizadas mais por pretensão de destaque no cenário da política doméstica que por qualquer outra razão, uma vez que não havia nenhuma percepção dos benefícios que tais atividades podiam trazer em termos práticos para esses governos. No entanto, atualmente, tais práticas internacionais subnacionais vêm sendo intensificadas, visto que três processos conjugados contribuíram crucialmente para a efetividade dessa nova forma de se fazer relações internacionais: o fenômeno da globalização; o fim da Guerra Fria; e, a revolução científico-tecnológica.

Ainda nesse aspecto, no que tange às possíveis definições conceituais para a expressão paradiplomacia subnacional, pode-se perceber que, tanto o conceito como o escopo da paradiplomacia subnacional ainda geram muitas discussões no meio internacional. Em tese, tal fato ocorre por se tratar de uma temática relativamente nova e que implica mudanças de

paradigmas no campo das relações internacionais, à medida que novos e importantes atores são inseridos no seu campo de estudo.

Os objetivos das ações paradiplomáticas subnacionais podem ser percebidos como novas oportunidades engendradas pelas forças da globalização, no sentido de que os governos subnacionais possam inserir suas economias regionais nos fluxos de comércio internacional e de investimentos estrangeiros. Presentemente, as ações paradiplomáticas subnacionais são estimuladas pela emergência de alguns temas da baixa política na agenda de negociações internacionais, como mudanças climáticas, direitos humanos, desenvolvimento sustentável, dentre tantos outros. Tais temas são de alta relevância para os governos subnacionais, uma vez que eles podem incidir em suas competências constitucionais e/ou podem produzir efeitos, de forma direta ou indireta, sobre o âmbito de seus respectivos territórios. Mesmo assim, é importante ressaltar que cada governo subnacional persegue diferentes objetivos ao empreender suas ações internacionais.

No tocante aos fatores condicionantes da paradiplomacia subnacional, observou-se que há diferentes motivações que estimulam, pragmaticamente, a forma como os governos subnacionais de um país se envolverão com assuntos da área internacional. Tais motivações derivam de uma combinação de várias causas externas e domésticas, e da própria vontade política dos seus governantes. No entanto, ressalta-se que cada governo subnacional possui percepções próprias e especificidades para se relacionar com o meio internacional.

Diante de tudo que foi exposto no decorrer do capítulo, procurou-se fazer uma avaliação de como essa temática ocorre em termos teórico-conceituais, deixando-se a avaliação prática para os capítulos de conteúdos essencialmente analíticos e críticos desta tese de doutoramento.

De modo geral, pode-se constatar que os governos subnacionais passaram a ser afetados por fenômenos advindos do meio internacional, uma vez que tais fenômenos globais geram impactos locais e os forçam a desempenhar novos papéis. Para o desempenho de seus novos papéis, os governos subnacionais são obrigados a criar suas próprias estratégias de inserção internacional, com vistas a assegurar as necessidades socioeconômicas de suas populações. Dessa forma, os governos subnacionais tornaram-se dia a dia mais arrojados e dinâmicos no panorama mundial. Passaram, então, a desenvolver uma “diplomacia invisível” por todos os continentes, procurando, sobretudo, encontrar soluções para as mazelas de suas regiões, mazelas essas que são, muitas vezes, provenientes do plano exterior.

Com efeito, os governos subnacionais são, hoje, plenamente, reconhecidos como atores internacionais, muito embora, o Direito Internacional Público ainda não lhes confira

personalidade jurídica internacional, como também não reconheça a validade dos seus acordos firmados com os organismos internacionais, governos centrais estrangeiros e suas contrapartes estrangeiras. Assim, tais acordos internacionais subnacionais são qualificados como atos informais.

CAPÍTULO II

A gestão da paradiplomacia subnacional brasileira

2.1 Considerações iniciais

O presente capítulo tem como objetivo apresentar, sumariamente, o panorama geral da gestão do governo brasileiro sobre as ações paradiplomáticas dos seus entes federados, Estados e Municípios, no campo das relações internacionais. Com este capítulo, tenta-se fornecer elementos que sirvam como pano de fundo para auxiliar na interpretação, compreensão e explicação não só do fenômeno da paradiplomacia subnacional das unidades governamentais brasileiras, mas, sobretudo da prática da política entabulada como diplomacia federativa pelo governo central do Brasil.

Nesse sentido, para efeito de sistematização didático-metodológica, o capítulo encontra-se dividido em cinco seções, conforme se expõe a seguir. Inicialmente, faz-se uma explanação sobre a instituição pública do Itamaraty e a condução da política externa nacional, evidenciando-se a responsabilidade dessa instituição que, além de levar a cabo a formulação e a implementação da política externa do país, coordena e monitora a política de atuação internacional das unidades governamentais subnacionais.

Em seguida, apresenta-se uma reflexão acerca da temática mais geral do Estado nacional brasileiro e a paradiplomacia subnacional vigente no país, avaliando-se o comportamento de tais temas diante da nova realidade globalizada.

A terceira seção trata da paradiplomacia subnacional na agenda do Itamaraty, focalizando-se os principais fatos que a levaram a ser incluída na agenda política dessa Chancelaria brasileira.

Na esteira da seção anterior, examina-se a institucionalização da paradiplomacia subnacional brasileira, evidenciando-se a constante preocupação do governo central em formalizar o reconhecimento das ações internacionais subnacionais dos seus entes federados.

A quinta e última seção procura descrever, detidamente, o *modus operandi* do governo federal frente à paradiplomacia subnacional, evidenciando-se a cadeia de aparatos institucionais diplomáticos da estrutura político-administrativa do governo central brasileiro para apoiar as iniciativas internacionais empreendidas por seus entes federados.

E, finalmente, nas considerações finais deste capítulo, comenta-se, sinteticamente, a temática que foi desenvolvida em cada seção; além disso, ressalta-se a importância do governo central brasileiro ao coordenar e monitorar as ações internacionais desenvolvidas pelas unidades governamentais subnacionais, sobretudo as do plano estadual, no campo da política internacional contemporânea.

2.2 O Itamaraty e a condução da política externa nacional

A aparição de novos atores na agenda política internacional contemporânea, em decorrência do processo de globalização, a partir das duas últimas décadas do século XX, mudou o eixo central ao redor do qual giravam as iniciativas de competição e cooperação internacional. O Estado nacional continua como personagem principal, porém coadjuvantes internacionais, tais como os governos subnacionais e a sociedade civil organizada, de forma institucionalizada ou não, passam a atuar paralelamente no cenário internacional.

Com a atuação de novos atores na seara internacional, inicia-se um movimento de pressão sobre o Estado central. Nesse sentido, os entes governamentais subnacionais, em nome do desenvolvimento econômico e social de suas respectivas comunidades, passam a usufruir de algum tipo de autonomia internacionalmente identificada com os imperativos do novo contexto globalizado.

Nesse contexto, a nova dinâmica da realidade mundial mostra que cada vez mais, estão sendo criados cenários e espaços de relacionamentos internacionais que já não se limitam ao Estado nacional como ator único e indivisível. A atuação internacional de governos subnacionais é uma dessas transformações. Essa mobilização dos governos subnacionais não é uma novidade no mundo. A novidade é a quantidade desses governos que atuam no cenário internacional e a qualidade e a dimensão de suas ações (SOLDATOS, 1990).

Com relação a essa questão, Pereira (2004) argumenta que, muitas vezes, governos não centrais desenvolvem atividades cooperativas nas áreas econômica, social, cultural e ambiental, com suas localidades estrangeiras vizinhas, por haver principalmente similaridades que são resultantes da proximidade geográfica. No entanto, vizinhança não implica necessariamente harmonia. Nesse sentido, é importante ressaltar que a relação direta entre regiões vizinhas estrangeiras, sobretudo em assuntos de cooperação técnica, deve ocorrer com o aval dos governos centrais de cada país. Ademais, acrescenta o autor que a ação internacional das unidades governamentais brasileiras também não representa um processo

novo ou alarmente, mas o que chama a atenção do Itamaraty é o fato desse fenômeno ocorrer com maior frequência e com resultados mais visíveis do que no passado. O impacto dessas ações internacionais subnacionais na condução da política externa brasileira é, no entanto, relativamente pequeno e, via de regra, corresponde às atividades de *low politics*, ou seja, não pertence à esfera de *high politics*, cujos temas são geralmente de natureza estratégico-militar.

Praticamente todos os autores internacionalistas do campo da paradiplomacia subnacional coincidem em destacar que as políticas de iniciativas externas de governos não centrais representam um fenômeno característico de sociedades com tradições democráticas, pluralísticas e, muitas vezes, de sistema político federativo. Assim, pode-se dizer a que democracia e o federalismo tendem a estimular esse comportamento por não coibir, de forma peremptória, ou até mesmo violenta, tais práticas de política internacional subnacional.

Seguindo essa linha de raciocínio, Duchacek (1990) afirma que sistemas de natureza federativa, sobretudo os flexíveis, possuem melhores condições para lidar com problemas de interdependência regional e global de maneira satisfatória do que Estados nacionais soberanos unitários ou autoritários.

Com relação à disposição do Estado nacional brasileiro de trazer a democracia para o debate da sua política externa, pode-se apresentar um trecho de uma entrevista realizada com o então candidato à Presidência da República, o senhor Luiz Inácio Lula da Silva:

[...] considero necessário democratizar o processo de tomada de decisões de política externa. A nossa proposta é de construção de uma política externa coerente e coordenada pelo Itamaraty em sintonia com as necessidades internas de crescimento e de desenvolvimento social (HIRST e LIMA, 2002, p. 96).

Como já é de todos conhecido, em especial de acadêmicos e pesquisadores brasileiros dedicados ao campo de estudo das Relações Internacionais, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) do Brasil é a instituição pública federal especializada e responsável pela condução da política externa nacional. A diplomacia brasileira representa um corpo técnico-burocrático estável e sofisticado, e historicamente se comporta como centurião de seu palácio, quando se trata de defender e de proteger o território de seu exercício. Um exemplo desse procedimento, dentre muitos outros, é o cuidado e a preocupação com que o Itamaraty desloca diplomatas de carreira para ocupar as assessorias internacionais dentro dos demais ministérios do governo federal (RODRIGUES, 2004).

Nessa direção, por sua vez, Pereira (2004, p. 69) ressalta que o Itamaraty representa o principal articulador e defensor dos interesses da sociedade brasileira no plano internacional, a ponto de muitos autores intercambiarem ou confundirem as palavras “diplomacia brasileira

por Itamaraty”. Ademais, argumenta o autor que nos dias atuais, o crescimento da demanda por informações do meio internacional, bem como a facilidade de celebrar acordos entre atores não estatais transnacionais, entidades públicas ou privadas, tem feito com que o Itamaraty repense sua condição de exclusividade na condução da política externa nacional.

Ainda com relação a essa questão, o referido autor aduz que, em grande parte, por meio dos escritórios de representação regional instalados em alguns Estados da federação brasileira, o Itamaraty tem condições de identificar e, muitas vezes, de atender as demandas das unidades federadas, da sociedade em geral e, por fim, adequar tais demandas aos interesses do país. Assim, tais escritórios de representação regional exercerão o papel de colocar esses grupos potenciais de atores internacionais em contato direto com o Itamaraty, ou seja, pode-se dizer em outras palavras que se põe em prática um novo conceito apregoado por essa Chancelaria, a “diplomacia pública ou diplomacia federativa”.

Inegavelmente, a condução da política externa brasileira é constitucionalmente, atribuição do Governo Central nacional, de acordo com a Constituição Federal de 1988. Compete à União, no artigo 21, inciso I – manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais. Compete privativamente ao Presidente da República, conforme o artigo 84, incisos VII – manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; e VIII- celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional.

No entanto, também a CF/88 redefiniu claramente o pacto federativo e criou o federalismo triniano formado por três entes governamentais: a União, os Estados e o Distrito Federal e, também os Municípios. Estabelece no seu artigo 18 que “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”³⁷. Nesse sentido, Brigagão (2005) assevera que os Municípios brasileiros ganharam o mesmo *status* de ente federativo em condições de igualdade com os Estados federados e Distrito Federal no texto constitucional de 1988.

Com a criação de diversos escritórios de representação regional nas grandes capitais brasileiras, o Itamaraty tem buscado não só aumentar seu contato com a sociedade civil e com os governos dos Estados e dos Municípios, mas também de manter seu papel constitucional de formulador da política externa do executivo federal.

³⁷ Constituição da República Federativa do Brasil, 1988, p. 21.

Uma vez que o Itamaraty carrega a responsabilidade de levar a cabo a política externa do país, monitorar a política de atuação internacional das unidades governamentais subnacionais constitui mais uma tarefa dessa instituição. Para tanto, nas palavras de Abreu (1998), citada por Farias (2000, p. 88-89):

Haveria espaço, então – sobretudo se levarmos em conta a realidade da globalização – para que os Estados e Municípios se engajem de forma mais intensa em um processo de exteriorização, a fim de identificar, lá fora, novas oportunidades comerciais, recursos adicionais, cooperação de toda ordem, com vistas a promover o desenvolvimento harmonioso, equilibrado e sustentável de suas sociedades. Essa ação externa das unidades federadas – ação externa, veja 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 das cidades e Estados. Também, e sobretudo, para assegurar que toda ação pontual esteja em consonância com os princípios diretores da política externa brasileira.

Nesse contexto, Soldatos (1990) afirma que a racionalização da política externa realizada pela união de esforços entre governo federal e as unidades subnacionais federadas pode produzir resultados extremamente positivos para a diplomacia pública. Ainda, acrescenta o autor que o processo de descentralização da política externa, no qual o governo federal coordena e monitora as ações políticas internacionais subnacionais, deve ser harmonioso com a sua própria política internacional, uma vez que esse processo permite às unidades governamentais subnacionais:

- 1) Promoverem seus interesses internacionais, em consonância com os objetivos gerais da Nação;
- 2) Compartilharem custos, recursos e esforços com o governo central; e
- 3) Buscarem complementaridades nas ações empreendidas.

Ainda nesse contexto, no dizer do referido autor, a dimensão da racionalização de ações internacionais entre as unidades governamentais não centrais e o seu governo central, nem sempre tem sido explorada e enfatizada, devido a várias razões, a saber:

- 1) O conceito tradicional de Estado soberano implica em haver uma unidade estatal independente;
- 2) O governo federal nem sempre está disposto a compartilhar poder ou funções nas relações internacionais, até então exclusivo, com suas unidades governamentais subnacionais;
- 3) As dificuldades práticas existentes para harmonizar as “muitas vozes”, ou seja, a existência de diversos interesses;

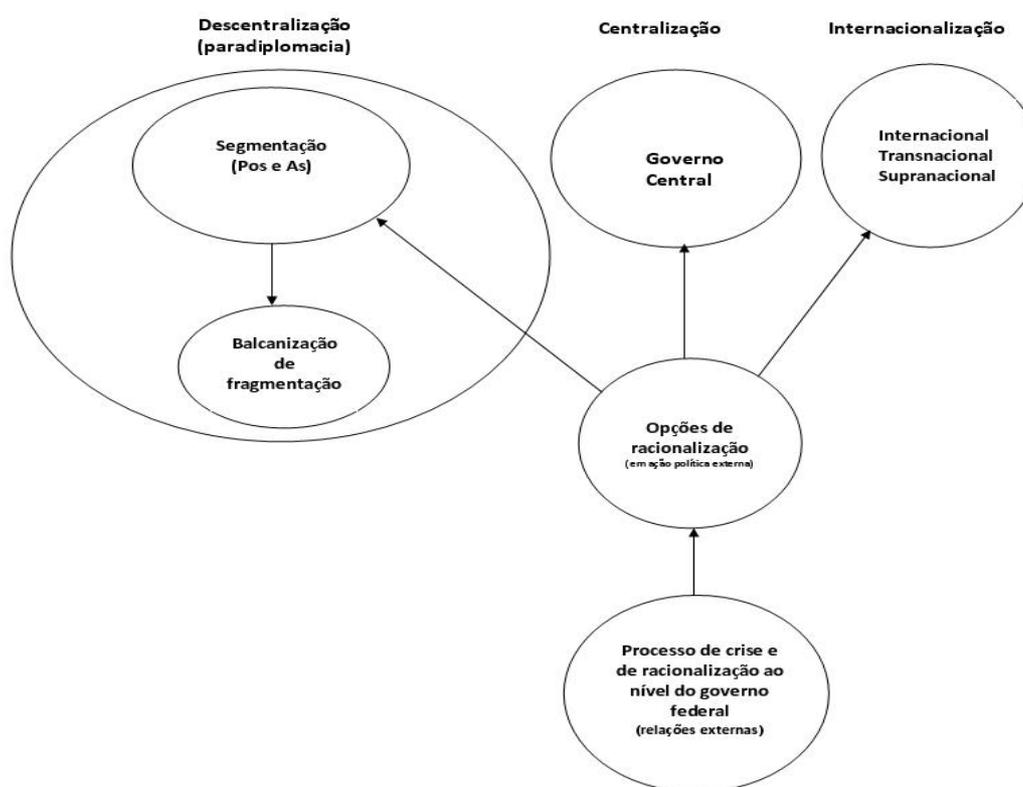
4) A inabilidade do governo federal de adaptar e responder aos imperativos da descentralização do processo da política externa e da segmentação de atores;

5) As implicações ideológicas que acompanham, em alguns casos atores de segmentação. Por exemplo, o conflito entre os governos de Quebec e Ottawa, no Canadá; e

6) O desenvolvimento de estruturas e espaços econômicos, como zonas de integração regional ou atores transnacionais poderosos, a exemplo das corporações transnacionais, os quais todos eles podem insinuar numa política externa centralizada por parte do governo nacional central.

Com relação a esse contexto, as Figuras 6 e 7, reproduzidas a seguir, explicitam os processos de descentralização e centralização e, de cooperação e conflito, respectivamente, da política externa de um país.

Figura 6 - Paradiplomacia subnacional e o processo de racionalização da política externa



Fonte: Adaptado de Soldatos (1990, p. 43).

Figura 7 – Paradiplomacia subnacional e o processo político



Fonte: Adaptado de Soldatos (1990, p. 44).

Já no que diz respeito à situação brasileira, Almeida (2008, p. 12) emite a seguinte opinião de como está moldada a política externa então vigente no país:

Os atores que participam da formulação e da implementação da política externa brasileira atual são vários, situados em planos diversos e com discursos por vezes não coordenados, o que pode dar a impressão de fragmentação do processo decisório, que de fato surge da convergência de vetores distintos, em contraste com a relativa unidade organizacional e conceitual encontrada em administrações anteriores. Tradicionalmente, a diplomacia ficava resguardada na própria sede das relações exteriores, isto é, o Itamaraty, que também fornecia os conselheiros presidenciais e os assessores internacionais de outras agências públicas.

Ainda nesse sentido, para Senhoras *et al.* (2008), a condução da política externa de um país passa pelas mãos de um ator central do Estado, que é, normalmente, um ministério de relações exteriores. Mas, sem dúvida, não se restringe a esse ator apenas, uma vez que existe, presentemente, uma pluralidade de outros atores com atuação externa. Nesse sentido, esses novos atores internacionais influenciam de forma direta no resultado final da política internacional desenvolvida por cada Estado nacional, por meio de ações paradiplomáticas.

Ademais, acrescentam os referidos autores, citando Prado (2007), que as novas formas de ação internacional desses novos atores devem ser analisadas em relação ao seu impacto

sobre a política externa *lato sensu*.³⁸ No entanto, sempre se deve levar em consideração o seu potencial positivo, enquanto sua ação for de natureza paradiplomática ou então, negativo, enquanto for protodiplomática, ou seja, com intenção separatista.

Diante do atual contexto de interações de novos atores no sistema internacional em que o Estado-Nação perde parte de sua exclusividade, apesar de manter sua importância central. Nesse sentido, observa-se a relevância e valorização dos novos protagonistas e, principalmente, dos governos subnacionais no campo da política internacional contemporânea.

Conforme Siqueira (2008), há que se advertir que a ação internacional dos atores subnacionais não pode ser confundida com a política externa dos Estados nacionais, mas deve ser sempre conduzida em estreita coordenação com as Chancelarias nacionais e sob seu monitoramento. A atuação internacional paralela de atores subnacionais públicos e privados afeta positiva ou negativamente o resultado global da política externa de um país.

Nessa direção, no dizer de Almeida (1998, p. 160):

O objetivo precípua da política externa não deveria ser unicamente, o de representar o país no exterior e menos ainda o de contribuir para uma pretendida grandeza nacional [...]. Sua função mais importante e fundamental deve ser, tão simplesmente, a de coadjuvar o processo de desenvolvimento econômico e social da Nação. Assim, os critérios essenciais pelos quais deveriam pautar-se a atuação de cada diplomata brasileiro são o interesse público nacional e a promoção do progresso material e cultural da sociedade brasileira.

Dentro dessa perspectiva, pode-se dizer que a política externa de um país será mais bem ampliada, efetivada e exitosa, se for devidamente combinada com os interesses dos seus entes subnacionais no meio internacional. Já as ações paradiplomáticas realizadas pelas unidades governamentais subnacionais poderão conferir uma maior capilaridade e potencialidade à inserção internacional do país.

Por enquanto, no que tange à política externa brasileira, segundo Pereira (2004), o Itamaraty como o órgão público de relações internacionais, tem buscado prestar apoio a todos os atores governamentais e não governamentais que necessitam de orientações para desempenharem atividades no meio internacional. Além do mais, compete ao Itamaraty zelar para que as ações internacionais desses atores recentes não violem o dispositivo constitucional relativo à matéria de relações exteriores, nem causem situações de conflito na condução da política externa brasileira.

³⁸ Significa num sentido mais abrangente, isto é, a política internacional pode ser empreendida em conjunto ou não pelo Estado nacional com seus entes governamentais subnacionais.

Assim, para o Itamaraty, por um lado, o principal resultado das ações paradiplomáticas reside na possibilidade de manter sua centralidade na condução da política externa nacional brasileira, por outro lado, reside na chance de valorizar e aproveitar o dinamismo característico das ações internacionais empreendidas por atores subnacionais, sobretudo aquelas das unidades governamentais federadas.

2.3 O Estado nacional brasileiro e sua paradiplomacia subnacional vigente

Os Estados nacionais mantêm sua posição de controle sobre a sociedade por meio do exercício do monopólio do poder sobre determinado território, o qual inclui o controle de suas fronteiras e das atividades desempenhadas por seus entes subnacionais. Levando-se, portanto, em consideração essa premissa, as políticas e as ações externas devem ser vislumbradas como prerrogativas do governo nacional central (PEREIRA, 2004). Dessa forma, pode-se depreender que a temática da paradiplomacia subnacional desenvolvida neste trabalho de tese de doutoramento, em parte, contraria essa assertiva por levar em consideração o interesse e a crescente intensidade de ação das unidades governamentais subnacionais no campo das relações internacionais, a partir dos últimos anos.

No entanto, no Brasil, com a vitória de Leonel Brizola nas eleições de 1982, o Estado do Rio de Janeiro abriu o caminho para a concretização de uma iniciativa internacional subnacional. Nesse sentido, destaca-se a ação pioneira do Professor Clóvis Brigagão (1983-1984), como o coordenador da primeira Assessoria Internacional de um Estado federado brasileiro, o Estado do Rio de Janeiro durante o governo Leonel Brizola (1983 – 1986) do PDT, onde se protagonizou a mais importante experiência de política externa federativa (BRIGAGÃO, 2005).

Conforme Seitenfus (1994), o Estado do Rio Grande do Sul sob o comando do governador Pedro Simon (1987-1990) do PMDB, assumia o ativismo internacional na esteira do processo de integração do Brasil com a Argentina, onde desempenhou papel importante na aprovação do Protocolo nº 23 – Regional Fronteiriço, de 29 de novembro de 1988. O primeiro instrumento internacional negociado e aprovado pelo Brasil que pela primeira vez reconhece a participação de governos subnacionais na política externa do país. O Professor Ricardo Seitenfus foi o convidado para assumir e instalar a Secretaria Especial de Assuntos Internacionais do Estado Rio Grande do Sul (SEAI), órgão esse que articulou o processo de integração subnacional do Estado com as Províncias e Cidades argentinas.

Por sua vez, nas palavras de Seitenfus (2004), o Poder Executivo federal de um Estado nacional soberano encontra-se em permanente dilema. Por um lado, a concessão de legítimas e indispensáveis atribuições, na seara internacional, aos seus entes federados pode ocasionar dispersão e contradições em sua política externa, provocando enfraquecimento no seu poder decisório. Por outro lado, a ação internacional de um ente federado, principalmente a ação diplomática, pode representar a perspectiva de uma secessão. Por exemplo, as turbulentas relações internacionais da Província de Quebec, dotada de uma paradiplomacia ativa, paralela e contrária à diplomacia central do governo da União canadense denotam esses tênues limites.

Com relação a esse contexto, ainda expõe o autor que durante o regime militar, a organização da federação brasileira demonstrou a inexistência de um espaço próprio de atuação internacional das unidades federadas. Ademais, o poder executivo federal interpretou de forma abusiva seu monopólio, proibindo inclusive que contatos internacionais fossem realizados pelos representantes dos poderes estadual e municipal sem prévia e expressa anuência da Chancelaria brasileira.

Também nesse contexto, o referido autor acrescenta que o retorno ao Estado de Direito começou a despontar com o processo de integração econômica no âmbito do Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul), juntamente com a interpenetração dos interesses domésticos e externos do Brasil, trouxeram à cena internacional as administrações subnacionais e concederam aos seus governantes um espaço inédito de atuação internacional subnacional. Por exemplo, a rede Mercocidades. Consciente dos novos tempos, o Itamaraty criou instâncias executivas diplomáticas em alguns Estados federados e Regiões do país.

Nessa direção, segundo Bogéa Filho (2001), a maioria dos autores internacionalistas brasileiros demonstra certa reserva quanto à atuação das unidades governamentais subnacionais no plano internacional, enquanto os estudiosos estrangeiros entendem, ao contrário que, o Direito Internacional Público admite a atuação internacional dessas unidades governamentais quando constitucionalmente autorizadas. Ademais, afirma o autor que tal possibilidade não se restringe às federações, mas a qualquer outra tipologia de organização estatal soberana.

Outrossim, Saraiva (2004, p. 7) argumenta que no Brasil ainda impera a ideia de que a única voz no cenário internacional é a do Estado nacional, apesar dos avanços jurídicos de descentralização que ocorreram em várias outras áreas. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 não modificou o tratamento das relações exteriores, uma vez que em seu artigo 21 prescreve que cabe à União “manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais”, como vinha ocorrendo desde a Constituição de 1934. Por outro

lado, afirma o autor que mesmo com essa centralização das relações exteriores, “a paradiplomacia dos entes federativos brasileiros vem demonstrando vigor excepcional nos últimos anos, sinalizando fenômeno novo e original na conformação do processo decisório da política exterior e comercial do país”.

Ainda nessa direção, o referido autor expõe que, presentemente, o próprio Estado nacional pode ter interesse na atuação dos entes federados brasileiros, uma vez que as suas ações paradiplomáticas podem apoiar ou reforçar o posicionamento do país no meio internacional. O fenômeno paradiplomático indicaria, nas palavras do autor, que está despontando no Brasil uma tendência à maior participação dos governos subnacionais, sobretudo os do plano estadual, na esfera internacional, principalmente na área comercial.

Uma vez que o papel dos governos subnacionais brasileiros é crucial, diante da nova realidade da política externa nacional, destaca-se o seguinte trecho de Saraiva (2004, p. 9):

Como ampliar o comércio com os países da franja oriental do Atlântico Sul sem a força da diversidade operacional e da capacitação de operadores da cooperação internacional nos Estados e Municípios? Como agir na transformação dos padrões obsoletos de um comércio internacional com logística precária – o qual, por exemplo, exporta apenas cerca de 8% das suas tão relevantes exportações em navios nacionais – sem envolver uma indústria de estaleiros sustentável em parceria com os entes federativos? Como exportar mais carne de frango para a China sem uma base de informação de oportunidades e capacidade gerencial e técnica na base, nos Estados da federação particularmente, capazes de operar as máquinas de exportação? Vamos entregar o processo exportador apenas a grupos transnacionais e oligopólios que agem diretamente no Estado central, a obterem prebendas e acessos a subsídios para a exportação de suas subsidiárias para suas próprias matrizes no coração da hegemonia capitalista?

Dentro do presente contexto, assevera o referido autor que o novo modelo da valorização dos entes subnacionais brasileiros coincide com a emergência do paradigma do Estado logístico³⁹ no Brasil. Tal paradigma, ao procurar expor a vontade de fortalecer o núcleo nacional da ação externa do país, passa a operar diretamente na transferência à sociedade da responsabilidade empreendedora, auxiliando-a a atuar no meio internacional. Ademais, acrescenta que o conceito de Estado logístico vem ganhando força como um novo paradigma dentro da política externa do governo Lula. Nesse sentido, o atual Governo Federal vem provendo os processos decisórios de política comercial com um inédito senso de

³⁹ Vê-se maiores detalhes sobre a existência dos três paradigmas norteadores para o desenvolvimento dos países latino-americano e, por consequência, com grande influência na política de inserção internacional desses países, assim denominados de Estado desenvolvimentista, normal e de logístico. Artigo de autoria de Amado Luiz Cervo, intitulado “Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático”, publicado na Revista Brasileira de Política Internacional, Nº 46, Vol 1, 2003.

realismo e de oportunidade, que tem implicado numa maior mobilização interna das unidades governamentais subnacionais.

De modo geral, Nunes (2005) concorda com as palavras do autor acima. Complementa-as afirmando que o interesse do governo brasileiro em aumentar a pauta de exportação comercial abre uma oportunidade inédita para a ação internacional dos entes federados e também lhes possibilita a realização de ações em maior coordenação com a União. Assim, pode-se dizer que a valorização da paradiplomacia pelo Estado nacional coincide com a emergência do dito Estado logístico no Brasil.

Outrossim, a referida autora ressaltou que o governo central brasileiro começou a aceitar a paradiplomacia a partir da década de 1980, quando alguns Estados federados manifestaram interesse em atuar na esfera internacional. Na atualidade, a paradiplomacia estaria sendo valorizada como ação fomentadora das exportações e do desenvolvimento socioeconômico do país. As incursões internacionais de alguns governantes estaduais em busca de novos mercados e investimentos, apoio financeiro e logístico, participação de empresas em feiras internacionais, treinamentos em comércio exterior, estímulo à formação de consórcios de exportação, promoção do desenvolvimento fronteiriço e realização de acordos de cooperação técnica. Assim, todas essas ações estão sendo consideradas estratégias eficazes para aumentar a inserção internacional das suas economias regionais.

De todo modo, pode-se dizer que o grande interesse dos governos subnacionais em atuarem internacionalmente, pode manifestar-se em parte pelo processo de redemocratização e descentralização política iniciado no Brasil a partir da década de 1980. Ademais, tal ativismo internacional subnacional foi favorecido pelas modificações ocorridas no modelo de desenvolvimento utilizado no país, o qual requer, muitas vezes, uma maior participação dos seus entes governamentais na condução do processo da política externa.

2.4 A paradiplomacia subnacional na agenda do Itamaraty

Conforme Nunes (2005, p.38-39), logo no primeiro ano de governo civil, do então Presidente José Sarney, enviou-se aos governadores de Estados e de Territórios brasileiros, por intermédio do Ministro Chefe do Gabinete Civil da Presidência da República, José Hugo Castelo Branco, o Aviso-circular reservado nº 020/85, datado de 09 de outubro de 1985. Tal correspondência presidencial citava, além dos artigos constitucionais que tratam da competência da União sobre as relações com Estados nacionais estrangeiros, o Decreto-lei

que reforçava ser função do MRE de assistir à pessoa do Chefe do Executivo federal na condução e na execução da política internacional do país.

Dessa forma, em função dos dispositivos legais, com o intuito de “dar à política externa brasileira o máximo de unidade, proporcionando o melhor desempenho no interesse do país”, recomendava-se expressamente aos governadores e, por seu intermédio, às autoridades que lhe eram subordinadas, e aos prefeitos municipais, que informassem e consultassem o MRE acerca de iniciativas com “relação direta ou indireta com a condução da política externa brasileira”. Nesse sentido, dentre as recomendações estavam:

- a) iniciativas que impliquem tratativas com autoridades estrangeiras, com vistas à celebração de atos ou declarações conjuntas de qualquer natureza, inclusive convênios, contratos e troca de convites para visitas;
- b) celebração de convênios que declaram unidades da Federação ou municípios como Estados-gêmeos ou cidades-irmãs de congêneres estrangeiros;
- c) edição de mapas ou roteiros, que abranjam regiões de fronteiras internacionais, por autoridades ou órgãos vinculados às administrações estaduais ou municipais;
- d) participação de delegações brasileiras em congressos ou reuniões internacionais;
- e) oferecimento de sede no Brasil a conferências ou órgãos de entidades internacionais;
- f) oferecimento de contribuições a fundos voluntários de natureza internacional; e
- g) outros atos e iniciativas oficiais que se revistam de caráter internacional.

Consultando-o acerca dessas iniciativas, cabia ao Itamaraty pronunciar-se sobre cada caso em particular “do ponto de vista da conveniência global da política externa”, levando à consideração do Presidente da República aqueles casos que exigissem “decisão no mais alto nível”.

Outrossim, no documento presidencial, também foi feita referência ao fato de que a conduta de alguns representantes de missões estrangeiras que optavam por dirigir-se diretamente às autoridades locais para desenvolver gestões de interesse de seus países, sem encaminhar solicitação prévia ao Itamaraty, contraria os princípios da Convenção de Viena sobre as relações diplomáticas. Nesses casos, recomendava-se às autoridades locais que considerassem “esse tipo de gestão sempre como informal, não assumindo compromissos com esses representantes e consultando e informando o Ministério das Relações Exteriores, com a possível brevidade sobre o assunto tratado”.

Percebe-se, portanto que, naquela época, pelo teor da correspondência, o governo central brasileiro encontrava preocupado com a atuação internacional das suas unidades governamentais subnacionais, mesmo considerando essa atuação incipiente e esporádica.

Ademais, pela lista de iniciativas sobre as quais os entes federados deveriam informar e consultar o Itamaraty era muito abrangente e se em todas as ocasiões, essa instituição fosse ouvida, certamente não teria condições de responder a todas as demandas subnacionais em um prazo que permitisse a realização das atividades internacionais.

No entanto, anos mais tarde, em abril de 1995, três meses após a posse do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, com o objetivo de diminuir o centralismo da política externa brasileira, o Chanceler Luiz Felipe Lampreia compareceu em audiência na Câmara dos Deputados, onde anunciou que o Presidente lhe instruíra expressamente a criar uma nova estrutura dentro do Itamaraty que pudesse fazer a interface do Ministério das Relações Exteriores com os governos dos Estados e dos Municípios no campo internacional.

Naquela audiência no Parlamento brasileiro, o Chanceler utilizou, pela primeira vez, numa alocução pública, a expressão diplomacia federativa⁴⁰ e afirmou que:

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 diplomacia federativa. Os Estados e mesmo os Municípios têm crescentemente uma agenda internacional que se soma à agenda externa da União, responsável em primeiro 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 (LAMPREIA, 1995 citado por RODRIGUES, 2004, 199).

Com relação a esse novo contexto, segundo Rodrigues (2004), dois fatos relevantes ocorridos em 1994, na América Latina, podem ter contribuído para a incorporação do conceito de diplomacia federativa ou de paradiplomacia subnacional, no universo da política externa brasileira. O primeiro fato caracterizou-se pela eclosão do movimento do Estado federado de Chiapas, em janeiro de 1994, no México, que se somando a vários outros fatores, provocou a primeira crise de natureza financeira, a partir da desvalorização do peso, como também redefiniu as relações federativas e políticas naquele país. Nesse aspecto, tal fato

⁴⁰ Refere-se à expressão utilizada pelo Itamaraty para nomear as atividades internacionais realizadas pelos entes federados da União (Estados e Municípios), bem como por outros atores subnacionais (entidades públicas e/ou privadas em geral).

repercutiu em todo o continente latino-americano. Durante vários meses, a República mexicana presenciou dois pólos de governo, um oficial do então Presidente Carlos Salinas de Gortari e o outro contra-oficial, oriundo de um movimento político armado subnacionalista, tendo como porta-voz o enigmático subcomandante Marcos.

O segundo fato ocorreu na Argentina, em agosto de 1994, em razão da aproximação da reforma constitucional que introduziu dispositivo de autorização constitucional expressa para os governos subnacionais argentinos, as Províncias e Distrito Federal, para celebrar convênios internacionais, através do artigo 124 da Constituição Federal. É pela primeira vez que um país latino-americano reconhece constitucionalmente a possibilidade de seus entes governamentais subnacionais negociarem no meio internacional.

Ainda para esse contexto, em entrevista concedida ao jornalista Roberto Pompeu de Toledo, o Presidente Fernando Henrique Cardoso lidou de forma objetiva com o tema das ações dos governadores brasileiros na esfera internacional, bem como o comportamento reativo do Itamaraty diante de tal situação. Em tal sentido, transcreve-se o seguinte trecho dessa entrevista:

Mas eles [os governadores] têm outra função, que é a de dinamizadores da região. Tanto assim que agora está ocorrendo um fato que não tem nada a ver com o velho Estado nacional: os governadores vão para o exterior, fazem acordos, trazem dinheiro. Isso, no passado, era impensável. Tudo o que era relação com o exterior cabia à União. Hoje, o número de governadores que anda pela Ásia, pela Europa, pela América Latina e pelo Mercosul é muito grande. Às vezes, eles informam a União. Outras, você nem fica sabendo. No fundo, eles assumem a representação que era da União para as suas regiões e alguns têm tido êxito em buscar fontes de comércio ou de tecnologia. Chegam a instalar escritórios no exterior. Esse modo é americano. Lá os estados têm representações diretas. Isso, aqui, do ponto de vista do Estado nacional brasileiro, causou estranheza. O Itamaraty, no começo, não assimilava essa ideia, porque a relação com o exterior era monopólio da União. Os governadores têm agora essa função e alguns prefeitos também (CARDOSO, 1998, p. 263).

Ainda na mesma direção, a visão do Presidente da República foi reforçada nas palavras de um diplomata brasileiro, no sentido de que:

É preciso não perder de vista que a lei fundamental brasileira não proíbe a atuação de entidades federadas no plano exterior; as restrições que existem afetam apenas alguns atos praticados no intercuro das relações internacionais, como, por exemplo, a prerrogativa de celebrar tratados, mas não a totalidade dos atos decorrentes da prática das entidades infraestatais, sobretudo porque a participação desses atores na cena internacional pode ir ao encontro dos objetivos das políticas oficiais de integração. Assim, nada haveria, em princípio, que pudesse impedir a viagem ao exterior de um governador ou prefeito que desejasse estreitar relações com atores estrangeiros, fossem eles Estados nacionais ou entidades infraestatais, com o

objetivo de acordar sobre determinado problema que com eles compartilhasse o seu estado ou município (MINIUCI, 2004 citado por NUNES, 2005, p. 36).

Diante de tudo que foi exposto acima, pode-se perceber que a desconfiança inicial do Governo Federal com relação às primeiras iniciativas internacionais subnacionais, foi-se transformando, lentamente em aceitação da prática da paradiplomacia, desde que tais atividades internacionais fossem realizadas em harmonia com a política externa do país.

Para esse contexto, segundo a visão de Nunes (2005, p. 43), atualmente, há duas posturas do Governo Federal com relação à paradiplomacia subnacional. A primeira considera que os Estados e Municípios podem apoiar a inserção da economia regional nos fluxos globais de comércio e de investimentos e, nesse sentido, o Governo Federal está disposto a auxiliar os seus entes federados:

na qualificação de seus operadores, na identificação de oportunidades de cooperação e na coordenação de ações conjuntas com vistas à construção de uma nova pauta estratégica da cooperação internacional para o Brasil, sustentada por uma maior mobilização, coordenação e pactuação entre os entes federativos em torno das diretrizes da política externa brasileira.

Já na segunda postura, o Governo Federal fica temeroso que as ações internacionais empreendidas pelos Estados e Municípios possam contradizer os princípios diretores da política externa brasileira. Nesse sentido, a constante preocupação de controlar a paradiplomacia subnacional está também, presente nas ações de cooperação internacional federativa, conforme pode ser observada no trecho reproduzido, a seguir:

A realidade é que a cooperação internacional federativa vem acontecendo cada vez mais, quer seja no âmbito estadual quer no municipal, mas ninguém tem controle. A ABC,⁴¹ ligada ao Itamaraty, tem controle apenas dos projetos que passam pela análise técnica deles. Acredito que muitos acordos são firmados diretamente entre cidades, sem o conhecimento do governo federal.

Diante da nova realidade apresentada, pode-se dizer que o Governo Federal brasileiro procurou coordenar e monitorar através do exercício efetivo da diplomacia federativa, a coesão das agendas internacionais de suas unidades federadas com a da União. Assim, passava-se a ter uma voz única no cenário internacional, no sentido de potencializar as ações empreendidas para a conformação da política externa nacional do país.

⁴¹ Agência Brasileira de Cooperação.

2.5 A institucionalização da paradiplomacia subnacional brasileira

A maior disponibilidade de informação trazida à baila pela globalização, faz com que indivíduos, antes pouco interessados na política externa de seu país, tenham demandas relativas a temas de relações internacionais. Tais temas são de competência do Itamaraty no âmbito do Estado nacional brasileiro (PEREIRA, 2004). No entanto, a rapidez com que se deu o crescimento dessa procura por informações não foi devidamente acompanhada por uma oferta adequada pela Chancelaria brasileira.

Nesse contexto, a dificuldade em atender esse interesse crescente da sociedade é apontada no trecho a seguir apresentado, por Hirst & Lima (2004, p. 80):

O novo internacionalismo protagonizado por atores e redes fora do Estado, representa uma nova faceta no relacionamento externo do país. Pode-se dizer que esse novo internacionalismo é fruto da globalização, não apenas na esfera econômica que acentuou a interdependência entre as economias nacionais, mas no plano das relações sociais, culturais e não apenas conjuntural com a qual a diplomacia convencional se vê forçada a lidar.

Ainda nesse contexto, segundo Pereira (2004), visando a atender a uma necessidade premente da sociedade, o Estado nacional brasileiro foi o pioneiro no estabelecimento de um processo institucional efetivo na sua estrutura político-administrativa para lidar com iniciativas das suas unidades governamentais subnacionais no campo das relações internacionais. No entanto, conforme se observa na assertiva de Duchacek (1990, p. 3) que como resposta às demandas das atividades transsoberanas por governos não centrais, as elites nacionais podem apresentar dois tipos de reação:

[...] em resposta para essas várias evasões da soberania nacional, algumas elites nacionais, como era de se esperar, defendem uma centralização mais rígida na conduta de todas as relações externas de forma a evitar a predominância de uma região às expensas de outras. Outras elites, levando em consideração a inevitabilidade da porosidade contemporânea dos laços soberanos, parecem estar resignadas ao conceito de segmentação inevitável na conduta de temas de política externa não relacionados à segurança.⁴² (tradução livre)

Em síntese, pode-se dizer que as elites nacionais estabelecem uma maior centralização na conduta total das relações externas ou consideram inevitável o processo de porosidade de

⁴² Ver original: [...] 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.

fronteiras nacionais. Por exemplo, no caso do governo nacional brasileiro, ao se buscar a institucionalização das ações internacionais de suas unidades governamentais subnacionais, logrou-se utilizar, ao mesmo tempo, as duas reações apontadas por Duchacek.

Com efeito, o governo federal brasileiro preocupado em coordenar e monitorar as iniciativas desenvolvidas pelas unidades governamentais subnacionais no plano internacional, resolveu, para tanto, formalizar o reconhecimento dessas iniciativas internacionais com a criação da Assessoria de Relações Federativas (ARF). Tal aparato diplomático foi oficializado por meio do decreto nº 2.246, de 09 de junho de 1997. Ademais, vinculou-se diretamente ao gabinete do Ministro de Estado das Relações Exteriores, destinando-se, por vezes, “a fazer a interface do Ministério das Relações Exteriores com os governos dos Estados e Municípios brasileiros, no sentido de assessorá-los em suas iniciativas externas, tratativas com governos estrangeiros, organismos internacionais e organizações não governamentais”.⁴³

Com relação a essa questão, segundo argumenta Lessa (2002), uma vez que um órgão de paradiplomacia subnacional foi incorporado no universo da política externa brasileira, supõe-se o estabelecimento de mecanismo eficaz de coordenação e de cooperação entre governo federal e as unidades federadas. A estrutura central dessa coordenação já está delineada na atuação da Assessoria de Relações Federativas e nos Escritórios de representação regionais do Itamaraty. Ademais, enfatiza o autor que é muito importante o papel da ARF para dar mais coerência e consistência à política externa brasileira no que diz respeito à diplomacia de múltiplas camadas, uma vez que, atualmente, o relacionamento das unidades governamentais subnacionais brasileiras com o meio internacional carece de regras bem definidas.

Por sua vez, conforme ressalta Farias (2000), a própria criação da ARF retrata, ao mesmo tempo, a preocupação de controlar e o reconhecimento da importância das ações internacionais dos entes federados para a política externa do país. Nesse sentido, tal órgão surge como um instrumento federal de coordenação, orientação e apoio para os entes federados em suas iniciativas de aproximação científica, cultural ou comercial com suas contrapartes estrangeiras ou outros países. Além do mais, afirma a autora, se essas iniciativas internacionais fossem proibidas ou rejeitadas por parte do Governo Federal, não haveria razão para a institucionalização de um órgão de apoio à paradiplomacia subnacional brasileira.

Dentro da visão de valorização da paradiplomacia subnacional, a partir de janeiro de 2003, com a posse do então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, ocorreram algumas

⁴³ Assessoria de Relações Federativas. Texto disponível no sítio www.mre.gov.br/federativas.htm (capturado em março de 1998).

iniciativas que sinalizam uma maior relevância para as ações internacionais dos entes federados brasileiros. Dentre elas, destaca-se a institucionalização da Subchefia de Assuntos Federativos (SAF) junto à Secretaria de Relações Institucionais da Casa Civil da Presidência da República.

Outrossim, o MRE sofreu uma reforma na sua estrutura administrativa através do Decreto nº 4.759, de 21 de Junho de 2003, o qual fundiu a ARF com a Assessoria de Assuntos Parlamentares, criando a Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA). Esse novo órgão vincula-se ao gabinete do Ministro de Relações Exteriores e é chefiado por um embaixador, ou seja, configura função de ministro de primeira classe.

A nova estrutura administrativa do MRE criada em 2003 foi novamente alterada pelo Decreto nº 5.032, de 05 de abril de 2004 que, embora mantendo sem alteração as funções da AFEPA, estabelecia no seu artigo 5º que à Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares compete:⁴⁴

- I – promover a articulação entre o Ministério e o Congresso Nacional e providenciar o atendimento às consultas e aos requerimentos formulados;
- II – promover a articulação entre o Ministério e os Governos estaduais e municipais, e as Assembleias estaduais e municipais, com o objetivo de assessorá-los em suas iniciativas externas e providenciar o atendimento às consultas formuladas;
- III – realizar outras atividades determinadas pelo Ministro de Estado.

Por fim, podem ser citados alguns outros exemplos de valorização da paradiplomacia subnacional pelo governo brasileiro. Tais resultados têm sido denotados através da realização de fóruns, encontros e seminários sobre a coordenação das ações e negociações internacionais dos Estados e Municípios. Para esses eventos, tem-se contado com a presença de representantes de vários órgãos do Executivo Federal, além do Itamaraty, no sentido de divulgar a pauta da política externa comercial do governo central e de estimular a prática de ações internacionais conjuntas.

2.6 O *modus operandi* do governo federal frente à paradiplomacia subnacional

Conforme visto na seção anterior deste capítulo, o Estado nacional brasileiro efetuou a institucionalização da paradiplomacia subnacional ou da diplomacia federativa. Segundo Rodrigues (2004), tal institucionalização deixa transparecer claramente uma atitude

⁴⁴ Ver maiores detalhes no Decreto nº 5.032, de 06 de abril de 2004 que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do MRE. Texto disponível no site www.presidencia.gov.br (capturado em junho de 2005).

construtiva e positiva por parte do governo federal brasileiro. Não só houve a preocupação desse governo em se estabelecer uma estrutura diplomática capaz de fomentar e coordenar as ações das unidades governamentais subnacionais, mas também houve o intuito de possibilitar benefícios para essas unidades federadas, advindos do meio internacional.

Também sobre essa questão, enfatizou Pereira (2004, p. 66) que se pode perceber um interesse patente por parte do Itamaraty de estabelecer abertura de canais de discussão com a sociedade em temas relacionados às atividades dessa instituição pública. Ademais, “a diplomacia federativa objetiva efetivar a coordenação de interesses de uma sociedade heterogênea, em especial das unidades constitutivas da federação”.

Em uma outra opinião, fornecida por um representante do Itamaraty, a diplomacia federativa brasileira representaria nas suas palavras:

uma proposta de incentivar, apoiar e coordenar as ações externas de Estados e Municípios [brasileiros], no intuito de ajudá-los a identificar novas oportunidades internacionais de cooperação, de comércio, de atração de financiamento e de inovações tecnológicas, habilitando-os a atingir novos patamares de competitividade econômica e qualidade de vida. E nosso público alvo não se limita aos poderes públicos locais. Inclui também os grupos de interesse, o empresariado e suas entidades de classe, a representação política das Assembleias Legislativas, Câmaras Municipais, o setor acadêmico (ABREU, 1997 citada por PEREIRA, 2004, p. 66).

Ainda nessa direção, agora, no que diz respeito à participação em iniciativas internacionais dos governos subnacionais brasileiros, sobretudo os do plano estadual, Nunes (2005, p. 42), por sua vez, apresenta um trecho extraído do I Seminário sobre coordenação federativa para a promoção de exportações, realizado pelo Governo Federal em 09 de novembro de 2004, no qual se expôs que:

O esforço da promoção do Brasil não pode, entretanto, se limitar ao governo federal. A colaboração e a participação dos governos estaduais é fundamental para que o país possa expandir sua participação no comércio internacional de forma equilibrada regionalmente e que seus benefícios venham a ser sentidos pelos brasileiros de todas regiões. [...].
A visão de uma nova relação entre governo federal e os estados da federação, que inclua a construção de parcerias, a conjunção de esforços, o compartilhamento de informações e responsabilidades, norteia a realização desse seminário, que tem como objetivo fundamental incluir os governos estaduais em um esforço coordenado, com vistas ao aumento sustentado da participação brasileira no comércio internacional.

Com relação aos canais de comunicação abertos para engajamento da sociedade em atividades internacionais, o Governo Federal conta atualmente, na sua estrutura política de gestão, com um conjunto amplo de órgãos voltados para o apoio e o monitoramento das ações paradiplomáticas. Dentre esses órgãos, destaca-se, inicialmente, a AFEPA, como espaço de

reflexão e ação política, a qual atua essencialmente, como instância de articulação e coordenação dentro e fora da Chancelaria brasileira, no sentido de apoiar a implementação de iniciativas internacionais dos Estados e Municípios. Tais iniciativas internacionais subnacionais são, tradicionalmente, acompanhadas pelas áreas temáticas e geográficas do MRE e pelas suas missões diplomáticas e consulares no exterior.

Seguindo essa linha de raciocínio, pode-se inferir que a diplomacia federativa conduzida pelo Itamaraty por intermédio da AFEPA almeja, por um lado, dar uma maior centralização à condução da política externa nacional do país, e, por outro lado, manter a dinâmica e, de certa forma, inevitável, da atuação internacional das unidades governamentais subnacionais brasileiras.

Outrossim, ainda nessa perspectiva de se voltar mais diretamente para as atividades internacionais das unidades governamentais da federação, o governo brasileiro estabeleceu vários escritórios de representação regional do MRE, trabalhando em estreita coordenação com a AFEPA. Nesse sentido, uma rede de oito escritórios de representação foi instalada nas principais capitais estaduais. Tais unidades de representação do Itamaraty foram concebidas para operar em suas áreas de influência, como instâncias executivas na implementação de iniciativas externas de interesse regional e local.

Os escritórios de representação foram instalados com base em acordos entre o Itamaraty e os governos estaduais, às vezes secundados por instituições públicas com jurisdição regional, as quais, por sua vez, participam majoritariamente dos encargos financeiros decorrentes da instalação e do funcionamento daqueles órgãos diplomáticos.

As instâncias de representação do Itamaraty são chefiadas por diplomata de carreira e estão distribuídos no âmbito do território nacional brasileiro, como se vê a seguir:

- 1) no Rio de Janeiro: Escritório de Representação do Estado do Rio de Janeiro (ERERIO);
- 2) em Manaus: Escritório de Representação da Região Norte (ERENOR);
- 3) em Recife: Escritório de Representação da Região Nordeste (ERENE);
- 4) em Porto Alegre: Escritório de Representação do Estado do Rio Grande do Sul (ERESUL);
- 5) em Florianópolis: Escritório de Representação do Estado de Santa Catarina (ERESC);
- 6) em Curitiba: Escritório de Representação do Estado do Paraná (EREPAR);
- 7) em São Paulo: Escritório de Representação do Estado de São Paulo (ERESP); e,

8) em Belo Horizonte: Escritório de Representação do Estado de Minas Gerais (EREMINAS).

Um outro órgão de apoio à paradiplomacia subnacional, também subordinando diretamente ao MRE, é a Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Dessa instância diplomática, cujo objetivo é promover a cooperação internacional, participam, via de regra, representantes de todos os Estados e Municípios, conforme se observa no trecho transcrito a seguir:

constitui importante instrumento de desenvolvimento, auxiliando um país a promover mudanças estruturais nos seus sistemas produtivos, como forma de superar restrições que tolhem seu natural crescimento. Os programas implementados sob sua égide permitem transferir conhecimentos, experiências de sucesso e sofisticados equipamentos, contribuindo assim para capacitar recursos humanos e fortalecer instituições do país receptor, a possibilitar-lhe salto qualitativo de caráter duradouro.⁴⁵

Por fim, têm-se ainda vinculadas à Presidência da República, a Subchefia de Assuntos Federativos (SAF) com duas assessorias, uma para assuntos federativos e a outra para cooperação internacional federativa, ambas instâncias de articulação federativa, com o propósito de promover uma maior articulação entre o Governo Federal e as unidades subnacionais, estaduais e municipais, com vistas a estimular ações conjuntas no âmbito internacional. Nesse sentido, a ação internacional subnacional em cooperação com a da União é estratégica para o país. Tal estratégia tem por objetivo transformar os entes federados brasileiros em partícipes ativos para a inserção do Brasil no cenário internacional, conforme enfatiza Nunes (2005, p. 43):

uma maior mobilização e concertação entre os entes federativos permitirá construir uma nova agenda da cooperação internacional federativa no intuito de apoiar e consolidar a dinâmica regional do Mercosul, a maior integração do Brasil na América Latina (papel dos estados e cidades fronteiriças), a consolidação das novas coalizões de países emergentes tais como o G 3 (Brasil, Índia, África do Sul) e o G 20, assim como o processo de aproximação junto à União Europeia, entre outros movimentos da política externa brasileira.

De modo geral, pode-se deduzir que, presentemente, a criação e operacionalização da estrutura de sustentabilidade à paradiplomacia subnacional tem sido fundamental para o fortalecimento do diálogo entre o Governo Federal e as unidades governamentais subnacionais, sobretudo às fronteiriças, onde se dá um intercâmbio mais intenso com os países vizinhos. Nesse sentido, somente assim, conforme ressalta Bogéa Filho (2001), tem

⁴⁵ Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Texto disponível no sítio www.abc.mre.gov.br (capturado em março de 2008).

sido possível evitar improvisações e acomodações que possam vir contra os princípios norteadores da política externa nacional brasileira.

2.7 Considerações finais

O principal objetivo do presente capítulo foi apresentar, de forma sucinta, o panorama da gestão do governo central brasileiro frente às ações políticas empreendidas por seus entes federados no campo das relações internacionais. Nesse sentido, procurou-se, ao longo do capítulo, demonstrar a evolução recente da preocupação do Governo Federal para lidar com as questões do ativismo político internacional, despertado nos governantes das unidades subnacionais estaduais e municipais do Brasil.

Desse modo, no que tange à política externa nacional do país, observou-se ter havido avanços significativos no debate político e, sobretudo quanto à execução da política de comércio exterior. Tal política ganhou mais impulso no governo Lula, como novo paradigma de democratização dos processos decisórios da política externa brasileira, o que tem propiciado uma maior mobilização internacional nas unidades governamentais subnacionais.

Outrossim, em se tratando da institucionalização da paradiplomacia subnacional no âmbito do governo central brasileiro, percebeu-se, inicialmente, certo grau de preocupação na prática de iniciativas internacionais subnacionais. No entanto, anos mais tarde, em decorrência da intensa demanda da sociedade em geral por informações do meio internacional, o Governo Federal decidiu reconhecer formalmente tais iniciativas subnacionais, oficializando em junho de 1997, a Assessoria de Relações Federativas [ARF] na sua estrutura político-administrativa de governo, através do decreto nº 2.246/97.

Ainda nessa direção, constatou-se que o *modus operandi* da paradiplomacia subnacional por parte do governo brasileiro esteve relacionado aos interesses do então Presidente Fernando Henrique Cardoso de estabelecer uma estrutura de apoio diplomático aos entes federados, a qual passou a denominar de “diplomacia federativa”. Tal instrumento diplomático gerenciado e operacionalizado pelo Itamaraty teve por objetivo a abertura de canais de discussão com os governos subnacionais e outros interlocutores da sociedade interessados em temas do meio internacional.

De modo geral, diante de tudo que foi exposto no decorrer do capítulo, procurou-se fazer uma avaliação de como a gestão da paradiplomacia subnacional brasileira ocorre em termos teórico-conceituais, deixando-se a avaliação prática para os capítulos de conteúdos mais analíticos e críticos desta pesquisa. Nesse sentido, pode-se dizer que a

institucionalização de uma estrutura diplomática no âmbito do Governo Federal, deixou transparecer sua atitude reativa e, ao mesmo tempo, de pró-atividade. Assim, de um lado, visava-se assegurar às unidades federadas maiores benefícios, advindos do meio internacional, e de outro, visava-se manter uma maior centralização na condução da política externa nacional, conferindo maior capilaridade e potencialidade para a inserção internacional do país.

PARTE II

A ANÁLISE DA REALIDADE PARADIPLOMÁTICA NO CONTEXTO

DA AMAZÔNIA BRASILEIRA

Uma vez que se tem o propósito de esboçar o retrato da paradiplomacia subnacional no espaço da Amazônia brasileira, a presente parte examina a dinâmica da política de atuação internacional protagonizada pelos governos estaduais fronteiriços dessa região, no período de 1995 a 2009. O estudo tomou como base os dados colhidos em entrevistas, documentos e observações realizadas entre os meses de julho de 2008 a dezembro de 2009.

Com este estudo, pretende-se dar uma contribuição, no sentido de um melhor entendimento sobre o significado das políticas de inserção das unidades estaduais fronteiriças amazônicas no campo das relações internacionais. Por outro lado, também se almeja oferecer ensinamentos científicos para o acervo existente sobre o fenômeno do exercício da paradiplomacia de governos subnacionais regionais, tanto no âmbito nacional quanto internacional.

Para efeito de sistematização didático-metodológica, a discussão empírica desta parte encontra-se estruturada em sete capítulos. Os capítulos de três a oito referem-se a uma análise individualizada nos objetos de pesquisa do presente estudo de casos múltiplos, constituído pelos Estados do Amapá, Pará, Roraima, Amazonas, Acre e Rondônia. Por sua vez, os capítulos aludidos acima têm por objetivo identificar, analisar e explicar as principais características e tendências da política de atuação internacional desenvolvida por esses entes federados. A análise da empiria em cada um dos seis capítulos encontra-se dividida em quatro seções, com estruturas idênticas.

Na primeira, apresentam-se, a título de pano de fundo para o estudo, os aspectos gerais do Estado, em termos históricos e, sobretudo do ponto de vista geopolítico e econômico. Na segunda seção, registram-se e comentam-se, de forma individualizada, as principais iniciativas de política internacional empreendidas pelos governadores de cada Estado, identificando-se os principais estímulos que os conduziram a atuar internacionalmente.

Na terceira seção, analisam-se, detidamente, as ações internacionais do Estado, avaliando-se a natureza, o alcance e os objetivos de tais ações, mas também o *modus operandi* de cada governador em relação à diplomacia do Governo Federal. Nas conclusões parciais desses capítulos, expressam-se as perspectivas das ações paradiplomáticas do Estado analisado, bem como expõem-se as tendências gerais para esse fenômeno.

Finalmente, no capítulo nove, o último desta parte, a partir da análise descritiva e explicativa procedida nos capítulos mencionados anteriormente, pretende-se, por meio de um estudo comparativo, destacar algumas semelhanças e diferenças entres os seis casos investigados. Nesse sentido, tal capítulo visa identificar as principais características comuns e tendências gerais para o fenômeno da paradiplomacia amazônica.

CAPÍTULO III

O ESTADO DO AMAPÁ

3.1 Aspectos gerais do Estado

Em suas origens, a história da área territorial do atual Estado do Amapá esteve ligada ao crescimento da extração da borracha e, sobretudo, ao *boom* do ouro na região. A partir dos primeiros anos da década de 1890, esses produtos atingiram altos preços no mercado internacional, atraindo para a região do Amapá inúmeros aventureiros internacionais ávidos por fortuna fácil.

A descoberta dessas duas riquezas fez crescer as disputas territoriais pelo Amapá entre franceses, ingleses e norte-americanos, além dos brasileiros. Tal região encontrava-se na zona de contestação que abrangia uma área de 260.000 Km² do território do Brasil, a qual já estava claramente reconhecida como direito do território brasileiro em pelo menos três importantes tratados firmados pelo governo francês, como o de Utrecht de 1713, o de Viena de 1815 e o de Paris de 1817.

No entanto, em maio de 1895, os franceses invadiram a região aurífera, pondo em movimento a diplomacia brasileira. As reclamações do governo brasileiro resultaram na nomeação de uma comissão para demarcar os limites da então zona contestada pela França. Somente em 1º de janeiro de 1900, quando da vitória estupenda do Barão do Rio Branco, obteve-se o laudo favorável à tese brasileira da Comissão de Arbitragem, em Genebra, o qual deu a posse dessa região ao Brasil. A área de disputa foi, então, incorporada definitivamente ao território nacional brasileiro, terminando o conflito de fronteira com a França.

Assim, a área do atual Estado do Amapá foi confirmada como território brasileiro, sendo uma das mais importantes vitórias na história da diplomacia nacional. A questão do Amapá pode ser sintetizada como uma crise de política internacional ocasionada pela consequência de fatores de índole geográfica, mas também econômica.

Do ponto de vista geográfico, o Estado do Amapá localiza-se na parte nordeste da Amazônia brasileira. A maior parte da sua área territorial está situada no hemisfério norte, o que lhe autoriza uma posição estrategicamente privilegiada com saída para o resto do mundo através do Oceano Atlântico.

O Estado do Amapá faz fronteira com o Suriname e com o Departamento Ultramarino da França na América do Sul, a Guiana Francesa. Nesse sentido, trata-se da única fronteira terrestre entre o Mercosul e a União Europeia. Por outro lado, também se trata da única unidade da federação brasileira que não dispõe de ligação física, por via rodoviária ou ferroviária, com o resto da área continental do país, uma vez que está separado do seu Estado vizinho do Pará pela desembocadura esquerda do delta do Rio Amazonas. Portanto, o acesso a essa unidade federada somente se dá por via fluvial ou aérea.

Apesar do seu elevado grau de isolamento geográfico com o restante do Brasil, o Estado do Amapá está incrustado em dois importantes domínios geopolíticos: o atlântico e o amazônico, o que lhe confere singularidade de posicionamento estratégico e exuberante diversidade de ambientes naturais.

Ainda nesse contexto, o Estado do Amapá possui muitos trunfos, tais como: a diversidade de seus ecossistemas; seu elevado potencial em recursos naturais renováveis; seus recursos minerais praticamente inexplorados; e, por fim, o porto fluvial em águas profundas de Macapá-Santana na embocadura da Amazônia brasileira que pode desempenhar um papel importante em nível regional, nacional e internacional.

A região de fronteira do Estado do Amapá com o território da Guiana Francesa constitui uma posição de destaque, haja vista se tratar da única fronteira viva desse Estado, graças à BR-156 que interliga as cidades de Macapá à do Oiapoque e essa última, por sua vez, à de Saint Georges de L'Oyapock, no território francês, da qual está separada pelo Rio Oiapoque.

Economicamente, o Estado do Amapá tem muito pouca expressividade no Brasil, tanto em termos de PIB, representando pouco menos de 0,2 % do PIB total nacional, quanto em termos de comércio exterior, respondendo por pouco menos de 0,1% da balança de exportação brasileira.

A principal pauta de exportação do Estado do Amapá é o cavaco de madeira produzido em áreas de cerrado reflorestadas, representando cerca de 80% das suas exportações. Também exporta minério de manganês, com cerca de 10%. O restante da sua pauta de exportação está constituída por diferentes produtos regionais, como o pesqueiro, palmito de açaí em salmoura, óleo e castanha-do-brasil, mel de abelha, frutos exóticos, artesanatos, gemas, cosméticos e medicamentos fitoterápicos, entre outros. A maioria desses produtos regionais é produzida por associações cooperativistas apoiadas pelo governo estadual. O principal mercado de destino das exportações amapaenses é o continente europeu.

Nesse contexto, o Oiapoque, cidade fronteiriça com a Guiana Francesa frente a *Saint Georges de L'Oyapock*, já se beneficia da influência da economia guianense, mediante o denominado “comércio formiga”⁴⁶, que ocorre de forma inversa com relação às demais fronteiras do Brasil, ou seja, a intensidade do fluxo comercial processa-se do meio exterior para o Brasil, uma vez que a moeda de transação comercial francesa, o Euro, é mais valorizada que a moeda brasileira, o Real. Para essa situação, o fluxo de franceses em direção ao Brasil é intenso em qualquer época do ano, sendo as casas de carnes e as churrascarias os maiores atrativos da fronteira brasileira,.

De forma semelhante ocorre com as relações turísticas, uma vez que essas interações são realizadas praticamente em um único sentido, da Guiana Francesa para o Brasil. Raros são os brasileiros que fazem férias no território guianense, em decorrência, essencialmente, de grandes obstáculos que lhes são apresentados. Esses óbices são atribuídos ao peso financeiro-administrativo para se obter concessão de visto de entrada turística para a Guiana Francesa, um processo lento e difícil, aliado à valorização da moeda europeia.

Torna-se importante ressaltar-se que a construção da ponte internacional sobre o Rio Oiapoque, iniciada em julho de 2009, com previsão de término em dezembro de 2010, aliada à pavimentação da BR-156, fortalecerá o relacionamento de cooperação entre o Estado do Amapá e a Guiana Francesa. Por consequência, haverá um impacto substancialmente importante no ordenamento socioeconômico da região fronteiriça entre o Brasil e a França.

É a partir dos principais aspectos apresentados acima que o Estado do Amapá vem definindo sua política de atuação no campo das relações internacionais.

3.2 A agenda internacional dos governadores amapaenses e seus desdobramentos

A presente seção objetiva identificar e caracterizar as principais ações de política internacional realizadas pelos governadores do Estado do Amapá no período de análise considerado. Tal período compreende as administrações de João Capiberibe (1995-2002)⁴⁷ do

⁴⁶ Fenômeno existente entre regiões fronteiriças, caracterizando-se, muitas vezes, por um intercâmbio comercial, de forma incipiente e informalmente.

⁴⁷ João Alberto Rodrigues Capiberibe, ex-exilado do regime militar, convivendo na Bolívia, Peru, Chile e Canadá, onde se formou em zootecnia em Quebec. Depois se mudou para a África, onde trabalhou na Frente de Libertação de Moçambique – FRELIMO, como cooperante internacional das Nações Unidas – ONU. De volta ao Brasil, graças à anistia política de 1979, foi acolhido por Miguel Arraes em Pernambuco. Em seguida, engajou-se na luta dos seringueiros do Estado do Acre, liderado por Chico Mendes. Em 1984, foi designado Subsecretário de Agricultura no remoto alto Juruá, na gestão do governador do Estado do Acre, Nabor Júnior, onde organizou associações de produtores rurais, sendo então, o seu último percurso antes de retornar definitivamente ao Estado do Amapá. Em 1985, voltou ao Amapá como Secretário de Agricultura do então PMDB. Iniciou uma carreira política meteórica. Em 1988, foi eleito prefeito de Macapá. Em 1994, elegeu-se

Partido Socialista Brasileiro (PSB) e parte da gestão de Waldez Góes (2003-2010),⁴⁸ do Partido Democrático Trabalhista (PDT), conforme se demonstra a seguir.

3.2.1 O governo João Capiberibe

A pesquisa de campo revelou que o Estado do Amapá, a partir da primeira administração do governador João Capiberibe (1995-1998), procurou estabelecer contatos de negociações com o meio internacional, principalmente ações de cooperação técnica direcionadas para sua contraparte estrangeira fronteiriça, a Guiana Francesa.

Com efeito, a incorporação da inserção internacional do Estado à agenda política do governo amapaense foi motivada por questões de natureza doméstica, como romper a condição de isolamento geográfico do seu Estado, através da prática de ações de aproximação com a Guiana Francesa. Nesse sentido, almejava-se, por um lado, estabelecer uma nova alternativa para promover a melhoria do convívio humano nessas regiões de contiguidade e, por outro lado, intensificar o relacionamento cooperativo e econômico-comercial com outros atores internacionais, tanto no contexto sul-americano quanto fora dele. Assim, essas temáticas externas passaram a ser valorizadas no governo capiberibenho, com vistas a apoiar suas ações de políticas públicas estaduais direcionadas para a promoção do desenvolvimento regional do Estado.

Dentro dessa perspectiva, consciente da relevância que a dimensão internacional agregaria à promoção do desenvolvimento de seu Estado, o governo João Capiberibe procurou intensificar as interações de negociações como meio exterior. Dessa forma, pavimentavam-se as primeiras medidas para a transformação do Estado do Amapá em um ator internacional de fato, conforme se observa, a seguir.

Em agosto de 1995, no primeiro ano da sua administração, o governador João Capiberibe lançava oficialmente no Estado do Amapá o Programa de Desenvolvimento Sustentável do Amapá (PDSA), como eixo central de sua política governamental. Tal modelo desenvolvimentista estava inspirado nos princípios norteadores da Agenda 21, aprovada na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada na cidade do Rio de Janeiro, em junho de 1992. Por ocasião do ato solene de

governador do Estado do Amapá. Em 1998, foi reeleito e, em 2002, ganhou o pleito para Senador da República, sempre na condição de candidato pelo Partido Socialista Brasileiro – PSB.

⁴⁸ Antônio Waldez Góes da Silva, ex-governador do Estado do Amapá. Estado que governou por duas vezes consecutivas: primeiro mandato de 2003 a 2006 e o segundo de 2007 a 04 de abril de 2010. Renunciou o cargo de governador para concorrer nas eleições vaga para o Senado Federal, deixando o governo do Amapá a cargo do seu vice-governador, Pedro Paulo Dias.

lançamento do PDSA, contou-se com presença várias autoridades representantes dos países do G-7.⁴⁹ Assim, o PDSA passava a constituir o documento-chave das ações de políticas inovadoras da administração estadual capiberibenha.

Ainda nesse contexto, havia no texto do documento do PDSA um tópico intitulado “A inserção estratégica internacional” em que a proposta de uma política de atuação externa estava delineada. Tal proposta norteadora denotava claramente o interesse do governador amapaense em reconhecer a atenção e a preocupação internacional com o futuro da Amazônia brasileira e, sobretudo com seu Estado, conforme o texto transcrito, a seguir:

[...] para poder negociar em melhores condições em termos de trocas comerciais, tratados de cooperação científica, repasse de tecnologia de ponta. Queremos ser nós [...] os primeiros interessados em usufruir de prestígio internacional, em consequência do desafio de fazer aqui, nos trópicos, a civilização do futuro.⁵⁰

Sobre o contexto acima, a internacionalização das atividades econômicas, sociais e ambientais no espaço amazônico caracteriza-se por um fenômeno de amplitude inigualável, como as faces de um prisma que refletem em várias realidades complexas. No caso da Amazônia brasileira, tal percepção foi muito bem identificada no importante livro, intitulado “Subdesenvolvimento Sustentável”.⁵¹

Conforme depoimento do então governador Capiberibe, a política de atuação internacional engendrada para o Estado do Amapá foi resultante de sua militância ao longo de vários anos na Amazônia brasileira e também em outros países. Por último, ressaltou que foi crucial a inclusão de ações internacionais na formulação e execução de seu projeto de governo, sobretudo as ações de cooperação transfronteiriça com a Guiana Francesa, no sentido de agregar valor aos recursos regionais.⁵²

Ainda nessa direção, o governo do Estado do Amapá enfatizava o papel do desenvolvimento sustentável, como a força motora do seu programa de políticas públicas, no sentido de “construir um modelo de exploração de recursos naturais compatível com a valorização da biodiversidade. Se não desenvolvermos a função econômica, [primeiramente], é impossível preservar a floresta”.⁵³ Nesse sentido, o PDSA tornava-se o principal

⁴⁹ Relato obtido durante a entrevista com o ex-governador do Estado do Amapá, João Capiberibe, Macapá – AP, em 18 de novembro de 2009.

⁵⁰ RODRIGUES, Gilberto marcos Antônio. Política externa federativa. Análise de ações internacionais de Estados e Municípios brasileiros, 2004, p. 151-152.

⁵¹ PROCÓPIO, Argemiro. Subdesenvolvimento Sustentável, 2011.

⁵² Ibidem, relato de entrevista com João Capiberibe.

⁵³ Amapá: construindo uma economia sustentável, 2002, p. 28.

instrumento para a captação de financiamentos, tanto no âmbito nacional quanto internacional, desde sua implementação no Estado do Amapá.

Dentro da abordagem internacional, o Estado do Amapá sob a administração capiberibenha, envidava esforços no sentido de construir um quadro institucional para estabelecer o seu relacionamento externo, mediante a assinatura de vários Memorandos de Entendimento em matéria de cooperação técnica, sobretudo com a Guiana Francesa.

Em novembro de 1995, o governo do Estado realizava, pela primeira vez, uma visita a Caiena, com a finalidade de estreitar os laços de cooperação com sua homóloga estrangeira fronteiriça. Em decorrência daquela visita, as relações deslancharam entre esses dois governos regionais fronteiriços. A partir de então, identificavam-se os problemas comuns dessa região, como também se buscavam soluções através de ações compartilhadas.⁵⁴

No mês de fevereiro de 1996, o governo João Capiberibe realizou uma viagem de 22 dias a cinco países do continente europeu, incluindo a França, a Bélgica, a Alemanha, Portugal e a Itália. Integravam a comitiva de viagem sua esposa, a deputada estadual amapaense, Sra. Janete Capiberibe, e seu assessor de relações internacionais, Sr. Fernando Alegrette. Naquela ocasião, realizou visita à sede da União Europeia, na Bélgica, onde apresentou a importância para o Estado do Amapá, no Brasil, de manter parceiros de peso dentro daquele organismo supranacional, expressando-se por meio do seguinte texto:

[...] novas e promissoras perspectivas para o crescimento econômico do Estado do Amapá estão sendo abertas em função da aproximação com a Guiana Francesa e a própria França. A estrada entre Macapá-Caiena que está sendo pavimentada, a qual abre novos mercados para os produtos regionais e nacionais que poderão ser exportados a custos mais baixos para os países da Europa, Caribe e América do Norte. [...].⁵⁵

Já no decorrer da visita à França, o governo amapaense demonstrou para as autoridades francesas a necessidade e a importância das ações de cooperação do seu Estado com a Guiana Francesa. Nesse sentido, argumentava que tais ações de aproximação visavam melhorar as condições das populações integrantes dessas regiões contíguas nas dimensões socioeconômicas, ambientais e de segurança pública e defesa civil, uma vez que o Amapá possui cerca de 655 Km de fronteira com a Guiana Francesa, podendo assim estender o conceito de fronteira à França, como também à União Europeia.⁵⁶

⁵⁴ Relato obtido durante a entrevista com o ex-governador do Estado do Amapá, João Capiberibe, Macapá – AP, em 18 de novembro de 2009.

⁵⁵ Ibidem, relato de entrevista com João Capiberibe.

⁵⁶ Ibidem, relato de entrevista com João Capiberibe.

Os intensos contatos do Estado do Amapá com a Guiana Francesa e, muitas vezes, com a própria França metropolitana, fizeram com que a presença do governador João Capiberibe se tornasse imprescindível na comitiva de viagem oficial do Presidente Fernando Henrique Cardoso à França, em maio de 1996, mesmo diante da circunstância constrangedora de ser o governador amapaense membro de partido de oposição ao do então Governo Federal.

Por ocasião da viagem presidencial à França, o governador Capiberibe argumentou com os dois Chefes de Estado, Jacques Chirac, da França, e Fernando Henrique Cardoso, do Brasil, a imperiosa necessidade da cooperação internacional entre os dois países, sobretudo, no que pese ao relacionamento entre o Amapá e a Guiana Francesa. Também, naquela oportunidade, os dois Presidentes firmaram compromissos de que fariam esforços para melhorar as condições do intercâmbio comercial e cultural entre essas regiões. Nesse caso, os dois mandatários centrais comprometeram-se a construir a ponte internacional sobre o Rio Oiapoque. Ainda assim, o do lado brasileiro afirmou concluir o asfaltamento da BR-156 que liga Macapá ao Oiapoque e o da França, por sua vez, afirmou finalizar a estrada de Caiena-Reginá-Saint Georges L'Oyapock. Uma vez prontas, essas obras de infra-estrutura possibilitarão a interligação física das regiões, criando-se um corredor comercial e cultural para todos os países do escudo guianense.

De modo geral, pode-se depreender que a principal motivação da viagem oficial do Presidente brasileiro à França foi a assinatura do Acordo-Quadro de Cooperação entre os dois países, em 28 de maio de 1996.⁵⁷ Tal Acordo-Quadro, no seu artigo 6º no que se refere à cooperação transfronteiriça, conferiu uma posição destacada nas relações bilaterais desses países. Nesse sentido, registra-se em um dos parágrafos do preâmbulo desse acordo que os dois governos centrais estão “desejosos de desenvolver suas relações de boa vizinhança na zona de fronteira situada de um lado e de outro de sua fronteira comum”. Esse desejo materializou-se no artigo 6º:

1. As Partes Contratantes realizarão a cada ano consultas visando ao favorecimento da cooperação transfronteiriça em todos os domínios de interesse comum e ao exame dos projetos desenvolvidos pelas coletividades locais dos dois países, no quadro das legislações nacionais. Representantes dessas coletividades locais poderão estar associados a esses grupos de trabalhos.
2. Esse grupo de consultas reunir-se-á alternadamente no Brasil e na França.

Uma vez definido esse quadro diplomático e institucional, a redação do artigo 6º do Acordo-Quadro, justificava a inclusão do governo do Estado do Amapá na comitiva

⁵⁷ Acordo-Quadro de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da França, assinado em Paris, de 28 de maio 1996, p. 1 – 3.

presidencial. Por outro lado, também se oficializavam as ações internacionais dessa unidade federada brasileira com sua contraparte estrangeira fronteiriça, a Guiana Francesa, permitindo assim, com o aval dos governos brasileiro e francês, aos seus intercâmbios para a prática de ações de cooperação transfronteiriça.

Ainda nesse contexto e, principalmente, sob o âmbito do artigo 6º do Acordo-Quadro de 1996, foram realizadas três reuniões de consultas mistas de cooperação transfronteiriça entre Brasil e França durante o governo João Capiberibe: a I Reunião, em Brasília, nos dias 17 e 18 de setembro de 1997; a II Reunião, em Caiena, nos dias 18 e 19 de março de 1999; e a III Reunião, em Macapá, nos dias 29 e 30 de Janeiro de 2002.

Com relação à III Reunião,⁵⁸ definiu-se a criação de uma comissão técnica transfronteiriça, com a finalidade de determinar o local da construção da ponte binacional sobre o Rio Oiapoque. Somente em 15 de julho de 2005, os presidentes francês e brasileiro, respectivamente, Jacques Chirac e Luiz Inácio Lula da Silva, assinaram em Paris o acordo que definia as modalidades de intervenção dos dois países para o financiamento da construção da referida ponte, com um valor estimado de 15 milhões de euros. Tal iniciativa teve sua origem por ocasião das festividades comemorativas de celebração do “Ano do Brasil na França - 2005”.

O Estado do Amapá e o Departamento da Guiana Francesa conduziram o seu próprio *modus vivendi* de interações e, muitas vezes, sem a interveniência dos respectivos governos centrais nacionais. Nesse sentido, formalizaram oficialmente, em 11 de junho de 1996, em Macapá, a primeira Declaração de Intenções em matéria de cooperação transfronteiriça entre suas regiões.⁵⁹ Tal declaração deixava claro no seu texto, a seguinte expressão: “Esta cooperação transfronteiriça será inspirada na preocupação fundamental de contribuir para melhorar a situação das populações da Guiana e do Amapá”. Em outras palavras, o objetivo primordial da cooperação estava visivelmente delineado, em termos de interesses comuns entre esses dois governos diretamente envolvidos nesse processo.

Dentro da perspectiva da cooperação transfronteiriça, o governo Capiberibe institucionalizava a política de atuação internacional para o Estado do Amapá, haja vista a criação de novas estruturas político-administrativas estaduais. Nesse sentido, por meio do Decreto nº 4918, de 29 de setembro de 1997, aprovava-se o estatuto da Agência de Desenvolvimento do Amapá (ADAP), com a finalidade de “formular a política de

⁵⁸ Ata da III Reunião de Cooperação transfronteiriça Brasil-França, Macapá-AP, 29 e 30 de janeiro de 2002.

⁵⁹ Declaração de intenção entre o Governo do Departamento da Guiana Francesa e o Governo do Estado do Amapá, Macapá-AP, em 11 de junho de 1996.

desenvolvimento sustentável, bem como elaborar projetos e programas para a captação de recursos e incrementos de atividade produtiva no Estado do Amapá”.⁶⁰

Por sua vez, na organização administrativa da ADAP, constava-se a criação de um Departamento de Relações Internacionais (DRI), dentre outras unidades de execução programática orçamentária e financeira. Segundo o artigo 22 do mencionado Decreto estadual, competia ao DRI:

I – coordenar, estimular e obter a cooperação das organizações internacionais em prol do programa de governo do Estado do Amapá.

II – assessorar os órgãos e entidades do GEA⁶¹ em contatos com países estrangeiros, no que concerne ao desenvolvimento das operações, equacionamento de soluções e às demandas específicas das instituições, bem como promover o intercâmbio de informações, visando à geração de negócios e investimentos para o Estado do Amapá.

III – articular, promover contatos com entidades estrangeiras e empresas locais, no sentido de obter parcerias para cooperação financeira, técnica, científica e recursos em prol do programa de governo.

Em 20 de maio de 1998, através do Decreto nº 1558, o governo do Estado também instituía um centro profissionalizante de língua francesa em Macapá, com o nome de Centro Estadual de Língua e Cultura Francesa que mais tarde passou a denominar-se “Centro Estadual de Língua e Cultura Francesa Danielle Mitterrand”, em homenagem ao grande apoio recebido por parte da viúva do presidente francês, François Mitterrand, para sua operacionalização.

Com relação ao fato acima, o governador Capiberibe ressaltou a importância da dimensão cultural desse Centro Estadual de Língua Francesa, conforme pode ser observada no texto reproduzido a seguir:

O Centro de Língua e Cultura Francesa Danielle Mitterrand vai integrar o povo do Amapá com seus vizinhos franceses. Foi criado através de parceria entre a Academia da Guiana Francesa e a Secretaria de Educação do Amapá, com recursos do Fundo Interministerial Caribenho, do governo francês.

Cooperação nas áreas de saúde e educação já está em andamento. Professores, médicos e enfermeiros treinados na Guiana Francesa repassarão seus conhecimentos à população amapaense.⁶²

Em razão da importância vital da construção da estrada Transguianense ou Perimetral do Arco Norte para o Estado do Amapá, o governo capiberibenho manteve entendimentos diretos com as autoridades das Repúblicas da Guiana, Suriname e França. Chegou, inclusive, a realizar visitas às cidades de Georgetown e Paramaribo, em abril de 1998, e, uma nova

⁶⁰ Artigo 3º do Decreto nº 4918, de 29 de setembro de 1997.

⁶¹ Governo do Estado do Amapá.

⁶² Amapá Sustentável para o Século 21, 1999, p. 55.

visita a Paris, em outubro de 1999, em companhia do seu amigo e homólogo governante francês, Antoine Karam, Presidente do Conselho Regional da Guiana Francesa.⁶³

Em 1999, no início do seu segundo mandato consecutivo à frente do Poder Executivo do Estado do Amapá, o governo João Capiberibe realizou visita ao Reino Unido, a convite do Subsecretário de Estado para a Cooperação Internacional. Naquela ocasião, manteve entendimentos com autoridades do Departamento de Cooperação Internacional, de Comércio e Indústria e de Meio Ambiente daquele país. O governador amapaense manteve contatos também com o meio acadêmico, por meio da Universidade de Greenwich e do Instituto de Recursos Naturais, bem como com representantes de empresas multinacionais como Shell, British Petroleum e British Borneo. Tal visita objetivava identificar parcerias nas áreas de desenvolvimento e certificação de produtos florestais, investimentos em projetos no âmbito do mecanismo de desenvolvimento limpo, e identificação e abertura de mercados para produtos florestais amapaenses certificados. Nesse sentido, em relato recebido pelo Itamaraty sobre a visita do governador amapaense, o embaixador do Brasil em Londres ressaltou que:

A visita [do governador João Capiberibe] terá constituído base sólida para o estabelecimento de cooperação bilateral que venha a auxiliar o governo do Amapá a realizar suas metas de desenvolvimento sustentável, por meio de parcerias com o Departamento Britânico de Cooperação Internacional, novos investimentos e possível abertura de mercado para os produtos da região.⁶⁴

Ainda em 1999, o governo amapaense visitou Bruxelas pela segunda vez, na tentativa de estabelecer canais de comunicação próprios com a Comunidade Europeia. Tal visita objetivava identificar fontes de captação de financiamentos para projetos de cooperação que beneficiassem o seu Estado e a sua contraparte estrangeira fronteiriça, a Guiana Francesa, nas áreas de educação, saúde, científica e técnica, energética, ambiental e esportiva.

Com a França, o governo Capiberibe empenhou-se em intensificar e ampliar a cooperação transfronteiriça, através da Guiana Francesa, tentando resolver a questão dos vistos consulares para viagem ao território francês. Segundo o ex-governador, a obtenção do visto ainda constitui, de fato, um dos maiores entraves para o fortalecimento da cooperação internacional entre o Estado do Amapá e o Departamento francês guianense.⁶⁵

Ainda nesse contexto, na avaliação do governador Capiberibe, o fato acima exposto é destoante com o clima de crescente relacionamento que presidia a cooperação transfronteiriça

⁶³ Relato obtido durante a entrevista com o ex-governador do Estado do Amapá, João Capiberibe, Macapá – AP, em 18 de novembro de 2009.

⁶⁴ BOGÉA FILHO, Antenor Américo Mourão. A diplomacia federativa, 2001, p. 96.

⁶⁵ Relato obtido durante a entrevista com o ex-governador do Estado do Amapá, João Capiberibe, Macapá – AP, em 18 de novembro de 2009.

do Amapá com a Guiana Francesa. Nesse sentido, uma provável solução para esse entrave burocrático seria a gestão de autoridades brasileiras federais ou estaduais amapaenses, junto ao governo francês, no sentido de proceder à abertura de um consulado geral em Macapá ou a transformação do seu escritório de representação consular honorário, ou ainda a revisão do Acordo-Quadro celebrado entre França e Brasil, em maio de 1996, com o intuito de dispensar o visto de entrada de brasileiros no território da Guiana Francesa, uma vez que para os franceses provenientes do território guianense não há necessidade de visto para ingressar no Brasil.

Por sua vez, em entrevista com o cônsul honorário francês em Macapá, ressaltava-se, por aquela oportunidade que ainda hoje:

[No que diz respeito a] vistos de passaportes só podem ser obtidos em Brasília, junto à Embaixada francesa no Brasil, mediante o envio de uma série de documentos pessoais e o devido pagamento de despesas correlatas. Além disso, chega a demorar cerca de 10 dias para obtenção de tal aval. Esse tipo de consulado em Macapá não tem autorização da diplomacia francesa para dar visto e, sim, apenas de resolver pequenos problemas de pessoas, sobretudo [...], mas sempre em sintonia com as autoridades francesas.⁶⁶

De modo geral, diante de tudo que se expôs acima, pode-se dizer que a administração do governador João Capiberibe representou o marco inaugural e oficial para o exercício paradiplomático do Estado do Amapá, através da institucionalização da ADAP, em setembro de 1997. Tal órgão contemplava na sua organização uma instância de relações internacionais, o DRI. Nesse aspecto, estabeleceram-se os primeiros contatos de negociações para a inserção do Estado amapaense no meio internacional.

3.2.2 O governo Waldez Góes

Na atual administração estadual, conduzida pelo governador Waldez Góes, iniciada em 2003, a temática internacional não teve destaque especial na sua agenda política, haja vista que as ações de política externa do Estado do Amapá ficaram meio adormecidas, sobretudo no seu primeiro mandato. Nesse sentido, atribuiu-se pouca importância à dimensão internacional, uma vez que esse novo governante focou suas diretrizes de políticas governamentais no âmbito doméstico.

⁶⁶ Relato de entrevista com o cônsul honorário francês, Jean François Le Cornec, Macapá-AP, em 20 de novembro de 2009.

Num primeiro olhar, o redirecionamento das ações públicas estaduais do novo governo foi motivado, em grande medida, por incompatibilidade de índole pessoal e político-partidária com o seu predecessor imediato. Ainda assim, foram mantidos inúmeros projetos de natureza internacional que já se encontravam implementados ou em vias de andamento. Em outras palavras, a nova administração estadual não manteve o mesmo protagonismo internacional do governo anterior. No entanto, teoricamente, a sua falta de ativismo político com o meio internacional não causou solução de continuidade para a vida da comunidade amapaense.

No curso do seu segundo mandato (2007 a 2010), à frente da administração do Estado do Amapá, o governador Waldez Góes, para fazer frente às necessidades internas estaduais, despertou para a intensificação e a ampliação de ações políticas internacionais. Sua política de atuação externa objetivava fortalecer o desenvolvimento econômico e social do Estado, conforme se pode ver a seguir.

No primeiro semestre de 2008, o governador Waldez Góes realizava, pela primeira vez, uma viagem oficial ao exterior. Naquela ocasião, foi recebido pelo Príncipe Charles, da Inglaterra, a quem proferiu uma palestra apresentando as potencialidades do Estado do Amapá, assim como os investimentos recém-realizados em obras de infra-estrutura. Nesse sentido, tal visita oficial teve por objetivo principal a atração de investimentos externos produtivos para o seu Estado nas áreas da indústria têxtil, calçados, cerâmica, entre outras.⁶⁷

Ao longo de todo o ano de 2008, com o intuito de avançar nos entendimentos sobre a abertura do escritório da Câmara de Comércio da Guiana Francesa em Macapá e outros assuntos correlacionados, prosseguiram várias reuniões entre autoridades dos governos amapaense e guianense. Ademais, também se almejava expandir o intercâmbio das atividades econômico-comerciais entre essas duas regiões fronteiriças.⁶⁸

Em junho de 2008, em Caiena, nos dias 12 e 13, foi realizada a IV Reunião de Consulta Mista para a Cooperação Transfronteiriça entre Brasil e França, no que tange ao dispositivo do artigo 6º do Acordo-Quadro de 1996. Tal reunião visava o restabelecimento e a intensificação das ações de relacionamento transfronteiriço entre o Estado do Amapá e a Guiana Francesa.⁶⁹

No mês de janeiro de 2009, pela primeira vez, o governo Waldez Góes implementava importantes modificações na estrutura político-administrativa do Estado do Amapá no que se

⁶⁷ Relato de entrevista com o Diretor de Relações Internacionais e Coordenador de Programas de Cooperação, Rusiele de Jesus Pontes da Silva, Macapá-AP, em 20 de agosto de 2008.

⁶⁸ *Ibidem*, relato de Entrevista com Rusiele da Silva.

⁶⁹ *Ibidem*, relato de Entrevista com Rusiele da Silva.

refere à área de assuntos internacionais. Esse tipo de matéria passou a ser tratada por uma Chefia de Assessoria Especial para Relações Internacionais, vinculando-se à Secretaria de Estado da Governadoria e Coordenação Política (SEGPI). Tal Assessoria de Relações Internacionais manteve, teoricamente, as mesmas atribuições do extinto Departamento de Relações Internacionais (DRI) da antiga estrutura da Agência de Desenvolvimento do Amapá (ADAP), apenas passando a funcionar mais próxima do Gabinete do Poder Executivo estadual. Por sua vez, o DRI dava lugar à Coordenadoria de Planejamento e Projetos dentro da nova organização administrativa da ADAP. Nesse sentido, esse novo órgão estava direcionado para a captação de recursos financeiros advindos, tanto de fontes de natureza nacional quanto internacional para a implementação de projetos no âmbito do Estado.⁷⁰

Em agosto de 2009, em Macapá, o governo do Estado do Amapá formalizava a segunda Declaração de Intenções em matéria de cooperação transfronteiriça com a Guiana Francesa. Tal declaração objetivava a cooperação técnica em matéria de defesa civil, de um lado participando o Estado do Amapá, com os serviços de atendimento pré-hospitalar do seu Corpo de Bombeiros Militar e, de outro lado, a Guiana Francesa, com os serviços de saúde e de socorro médico do seu Departamento de Incêndio e de Socorro.⁷¹

No preâmbulo da declaração de intenções entre o Estado do Amapá e a Guiana Francesa constava que: “Os signatários desejam que sejam elaborados os planos de socorro entre o Estado do Amapá e a Zona de Defesa da Guiana, visando reduzir ao mínimo os danos ocorridos durante os sinistros e desastres, inclusive ambientais e tecnológicos”. Em outras palavras, esses dois governos subnacionais de países limítrofes desejavam igualmente, uniformizar os procedimentos operacionais nas suas áreas de contiguidade.⁷²

No decorrer do ano de 2009, o governo Waldez Góes prosseguiu protagonizando para entendimentos de negociações junto aos governos centrais do Brasil e da França, referente ao Protocolo Adicional para o Acordo de Parceria e Cooperação Policial, agenciado em março de 1997. Tal acordo prevê a criação de um Centro de Cooperação Policial, instalado inicialmente do lado francês, com o objetivo de promover o intercâmbio de informações entre as duas instituições congêneres estrangeiras. Nesse sentido, o Protocolo Adicional de Cooperação

⁷⁰ Entrevista com o Secretário de Estado da Governadoria e Coordenação Política do Estado do Amapá, Alberto Góes, Macapá-AP, em 19 de novembro de 2009.

⁷¹ Declaração de Intenção entre o Governo do Departamento da Guiana Francesa e o Governo do Estado do Amapá, Macapá-AP, em 14 de agosto de 2009.

⁷² *Ibidem*, p. 1.

transfronteiriça em matéria policial foi assinado por ocasião da visita ao Brasil do Presidente francês Nicolas Sarkozy, em 7 de setembro de 2009.⁷³

Em agosto de 2009, em Macapá, foi realizada a V Reunião Franco-Brasileira, presidida pela Chefe da Delegação Brasileira e Diretora do Departamento da Europa do Ministério das Relações Exteriores (MRE), a Embaixadora Maria Edileuza Fontenele Reis.⁷⁴ Naquela ocasião, a referida embaixadora expôs que os dois adidos policiais federais já se encontravam empossados para atuarem em Caiena, o delegado Alexandre Messias Feitosa e em Saint Georges de L'Oyapock, o agente Carlos Alberto Farias, os quais também, estavam presentes na reunião. Ademais, ressaltou que tais adidos policiais desempenhariam a função de oficiais de ligação, com vistas a intensificar a cooperação policial bilateral entre o Estado do Amapá e a Guiana Francesa.

O governo amapaense realizou intermediação junto ao Itamaraty, no sentido de viabilizar a abertura de repartições consulares do Brasil em Saint Georges de L'Oyapock, assim como da França em Macapá ou no Oiapoque. Com efeito, o governo amapaense vem obtendo êxito no seu ativismo de política internacional, conforme a ata da mencionada reunião acima. Nesse sentido, a delegação do Brasil informava que já haviam sido tomadas as providências para a instalação, o mais brevemente possível, de um vice-consulado brasileiro em Saint Georges e do lado francês, formalizar-se-ia, brevemente, a proposta.

O Estado do Amapá durante governo Waldez Góes não parou por aí, com suas iniciativas de caráter internacional. Em 13 de agosto de 2009, inaugurava-se em Macapá um Centro Cultural Franco-Amapaense, criado em 01 de julho de 2008, através do Decreto estadual nº 2091. Tal centro internacional trata de um espaço de cooperação e de difusão das culturas francesa e amapaense. Seu principal objetivo era, por um lado, oferecer um ambiente excepcional para atividades artístico-culturais, tais como a música, a dança, o teatro, o cinema e a poesia, e, por outro lado, promover o intercâmbio cultural, através de conferências, palestras, colóquios, debates, seminários, festivais, exposições de produtos artesanais, feiras de livros, dentre outros eventos, de forma a favorecer ações de integração entre as populações amapaense e guianense.⁷⁵

Outrossim, o Estado do Amapá foi palco para grandes eventos nacionais e internacionais, como o Fórum de Governadores da Amazônia e o Fórum Internacional de

⁷³ Entrevista com a Assessora Especial de Relações Internacionais do Estado do Amapá, Lidiane Rodrigues Vieira, Macapá-AP, em 19 de novembro de 2009.

⁷⁴ Ata da V Reunião da Comissão Mista de Cooperação Transfronteiriça Brasil-França, Macapá, 13 e 14 de agosto de 2009.

⁷⁵ Entrevista com a Diretora do Centro Cultural Franco-Amapaense, Dalvaci Martins, Macapá - AP, em 17 de novembro de 2009.

Ciência e Sociedade entre Brasil-França.⁷⁶ O VI Fórum de Governadores da Amazônia Legal, realizado nos dias 15 e 16 de outubro de 2009, em Macapá, reunindo os governadores dos Estados do Amapá, Acre, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, teve por objetivo definir as ações prioritárias para o fortalecimento de ações de políticas de desenvolvimento dos Estados federados brasileiros amazônicos. Sua pauta de discussões girou em torno de mudanças climáticas, fundo Amazônia, integração regional, entre outros temas. Durante a abertura dos trabalhos, o governador Waldez Góes, na condição de anfitrião do evento, ressaltou a importância de sediar um encontro dessa magnitude no seu Estado, expressando o seguinte discurso: “Este é um momento único. Aqui estão reunidos os chefes dos Estados da Amazônia Legal. A união dos nossos esforços será o investimento para o futuro. Daqui sairão decisões que irão nortear o crescimento e valorização da nossa Amazônia”.⁷⁷

Nesse contexto, as discussões daquele fórum nortearam a elaboração da Carta de Macapá, como proposta dos Estados federados da Amazônia brasileira. Tal proposta foi referendada e apresentada pelo Governo Federal brasileiro na 15ª Conferência das Partes das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP 15), ocorrida no mês de dezembro de 2009, na cidade de Copenhague, no Reino da Dinamarca.

Na Carta de Macapá, os governadores amazônicos elegeram como prioridade principal a inclusão da Redução de Emissões de Desmatamento e Degradação (REDD), no sentido de contemplar as florestas tropicais como mecanismos de mercado compensatórios e não compensatórios por desmatamento evitado. Nesse sentido, nas palavras finais do governador anfitrião daquele encontro, essa reivindicação traduz os interesses dos Estados federados da Amazônia brasileira. Com isso, concluiu que:

A REDD acaba sendo uma boa alternativa porque traz medidas compensatórias para que os Estados evitem o desmatamento e, conseqüentemente, a emissão de gases. Quem preserva, contribui com o meio ambiente e com a humanidade, portanto, deve receber por esses serviços. A REDD contempla a Amazônia e também todos os Estados que têm florestas e que contribuem com a natureza.⁷⁸

⁷⁶ Entrevista com um Assessor da Secretaria de Estado de Comunicação do Estado do Amapá, Emerson Renon Silva, Macapá-AP, em 19 novembro de 2009.

⁷⁷ Waldez Góes preside VI Fórum de Governadores da Amazônia. Texto disponível no site www.ap.gov.br (capturado em 19 de outubro de 2009).

⁷⁸ Carta de Macapá pede inclusão da REDD em Copenhague. Texto disponível no site www.ap.gov.br (capturado em 19 de outubro de 2009).

Para o segundo fórum, a cidade de Macapá recebeu, a contar do dia 21 de outubro de 2009, por um período de cinco dias, a presença de aproximadamente 160 visitantes entre estudantes, professores e pesquisadores de diferentes localidades do Brasil e da França para conhecer pontos importantes da “Capital do Meio do Mundo”. Tais visitantes fizeram parte de nove delegações que compuseram o 3º Fórum Internacional de Ciência e Sociedade entre Brasil e França. Tal fórum internacional bilateral teve por temática: “Biodiversidade, Saúde e Desenvolvimento Sustentável para Todos”. Seu objetivo era a formulação de uma agenda jovem Brasil-França, através da integração de jovens advindos de diversos Estados brasileiros e da França, em comemoração ao “Ano da França no Brasil – 2009”.⁷⁹

Com base no espírito de cooperação transfronteiriço que permeia as relações entre o Estado do Amapá e a Guiana Francesa, o governador Waldez Góes realizou intermediação junto ao governo central brasileiro, em agosto de 2009. Almejava-se obter as aprovações dos Protocolos de criação do Centro Franco-Brasileiro da Biodiversidade Amazônica (CFBBA) e para o Desenvolvimento Sustentável do Bioma Amazônico. Nesse sentido, tais protocolos referentes às matérias de biodiversidade e de desenvolvimento sustentável no espaço de cooperação amazônico, foram assinados em setembro de 2009.⁸⁰

No âmbito da cooperação internacional multilateral, o Estado do Amapá participa, atualmente, do Programa de Cooperação Transfronteiriça Amazônia entre Guiana-Suriname-Brasil, no qual estão incluídos os Estados federados brasileiros do Amapá, Pará e Amazonas. Tal programa denominado na região de confluência fronteira de Programa Operacional Amazônia (POA) ou simplesmente de PO Amazônia, o qual foi financiado pela Comissão Europeia para o período de 2007 a 2013. Para tanto, o Departamento francês na América do Sul, a Guiana Francesa, foi designado pela França como a autoridade de gerenciamento desse programa, o qual tem por objetivo contribuir para o reforço da competitividade das regiões fronteiriças e promover sua integração econômica e social.

Conforme informações obtidas durante entrevista com a Assessora de Relações Internacionais do Estado do Amapá,⁸¹ atualmente esse Estado federado contempla inúmeros projetos de intercâmbio cooperativos com países da Europa. Por exemplo, com a Alemanha, tem-se o projeto de cooperação técnica para o desenvolvimento da agricultura familiar nas comunidades locais assentadas nas margens da rodovia Perimetral do Arco Norte (BR-156).

⁷⁹ Entrevista com um Assessor da Secretaria de Estado de Comunicação do Estado do Amapá, Emerson Renon Silva, Macapá-AP, em 19 de novembro de 2009.

⁸⁰ Entrevista com a Assessora Especial de Relações Internacionais do Estado do Amapá, Lidiane Rodrigues Vieira, Macapá-AP, em 19 de novembro de 2009.

⁸¹ *Ibidem*, relato de entrevista com Lidiane Vieira.

Com o Reino Unido, a Itália e a França, o governo estabeleceu entendimentos, no sentido de captação de financiamentos para projetos no campo do turismo, meio ambiente, energia e transportes, urbanização de áreas alagadas, entre outros.

Também naquela ocasião ressaltou a referida assessora que, no final do mês de outubro de 2009,⁸² foi realizada na cidade do Oiapoque, uma reunião com autoridades do setor da agricultura da Guiana Francesa e do governo do Estado do Amapá, acompanhadas por pesquisadores e técnicos da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA/AP). Em tal sentido, essa reunião visava discutir ações para combater e manter o controle da mosca da carambola na região de fronteira, praga essa oriunda e presente no território francês guianense que tem afetado de forma drástica os frutos da lavoura amapaense, prejudicando o progresso econômico e o consumo humano.

Dos fatos apresentados acima, pode-se depreender que a administração governamental de Waldez Góes, durante o seu primeiro mandato (2003-2006), foi marcada por retrocesso dos assuntos internacionais do Estado do Amapá. No entanto, o seu segundo governo avançou de forma substancial na consolidação das relações de cooperação transfronteiriça com a Guiana Francesa, haja vista inúmeras ações estabelecidas em prol do bem-estar de suas respectivas coletividades.

3.3 A avaliação da experiência da política de atuação internacional amapaense

A presente seção objetiva analisar as principais características da prática da política de atuação internacional do Estado do Amapá, tomando-se por base o mapeamento procedido das ações externas empreendidas pelos governadores amapaenses na seção anterior.

Keating (2004) identificou três tipos de motivações para a inserção internacional de governos subnacionais, a saber, a econômica, a política e a cultural. Nesse sentido, a pesquisa de campo constatou que no Estado do Amapá, tanto na administração de João Capiberibe, quanto na de Waldez Góes, a principal motivação era de caráter econômico, com o objetivo de promover o desenvolvimento regional do Estado.

Para a gestão capiberibenha, a motivação econômica esteve vinculada à atração de investimentos estrangeiros diretos, promoção da exportação e do turismo, captação de financiamentos e cooperação técnica internacional, com ênfase na sua vizinha fronteira, a

⁸² Ibidem, relato de entrevista com Lidiane Vieira.

Guiana Francesa. No entanto, também se percebeu uma motivação subjacente imbricada nesse governo, de imprimir um novo conteúdo à forma de administrar um Estado federado amazônico, de modo que se defendia o fim da destruição da floresta e se valorizava a biodiversidade como alternativa de desenvolvimento econômico sustentável para a Amazônia brasileira. Tal fato pode ser explicado, através da implementação do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Amapá (PDSA), como o eixo principal do projeto político de governo, desde o início da sua administração.

Já no governo Waldez Góes, a motivação econômica presente esteve direcionada para as mesmas áreas abrangidas pela administração estadual anterior. A intensidade e a amplitude das ações naquelas temáticas internacionais, entretanto, foram mais moderadas do que no governo do seu predecessor. Nesse caso, tal fato concorreu para a extinção do Departamento de Relações Internacionais que se vinculava à estrutura da Agência de Desenvolvimento do Amapá (ADAP), o qual dava lugar a uma instância paradiplomática de menor robustez, embora, em tese, apta a desempenhar as mesmas atribuições do então DRI.

Outrossim, a pesquisa permitiu constatar também que, além da motivação econômica para mobilizar o Estado do Amapá rumo ao meio internacional, o fator condicionante subjacente do “eleitoralismo” esteve presente nas duas administrações governamentais, principalmente no governo de João Capiberibe. Nesse caso, os dois mandatários estaduais passaram a vislumbrar em suas ações de política internacional a oportunidade de intensificarem o desenvolvimento regional do Estado, angariando visibilidade política junto à sociedade.

De modo geral, observou-se que as áreas prevalentes para a política de atuação internacional do Estado do Amapá para as duas administrações governamentais analisadas foram marcadas por temas vinculados à *low politics*, como cooperação técnica, investimentos diretos, comércio e turismo, meio ambiente e outros assuntos de relevância regional. Nesse caso, o fato pareceu confirmar a tendência observada nos estudos realizados no contexto internacional por Duchacek (1990) e Keating (1999). Por outro lado, o fato pareceu reforçar os estudos investigados no Brasil por Vigevani (2006, p. 130), quando observou a existência de “convênios tecnológicos, cooperação técnica, empréstimos, turismo, investimentos, entre outros, [sem um correspondente] movimento em torno de qualquer outro tema que não estivesse ligado a questões locais”.

Analisando a adoção das estratégias básicas de atuação apontadas por Hocking (1999), quanto à inserção internacional das unidades subnacionais, a pesquisa revelou que o Estado do Amapá sob as duas administrações governamentais investigadas, utilizou tanto estratégias

de mediação, quanto estratégias diretas, com forte predominância no emprego da primeira modalidade de atuação.

Nesse contexto, o Estado do Amapá empregou as estratégias de mediação, principalmente na administração de Waldez Góes. Esse governante utilizou-se de tais estratégias, quando se serviu dos recursos diplomáticos do país para alcançar seus objetivos internacionais. Para esse caso, tal fato pareceu estar em harmonia com o conceito de diplomacia federativa, então apregoada pelo Itamaraty. Segundo Bogéa Filho (2001), esse conceito compreende a prática de ações externas pelas unidades federadas brasileiras, como uma vertente da diplomacia presidencial. Por outro lado, de acordo com Lessa (2002), a prática da diplomacia federativa passou a ser vista como um instrumento eficaz de coordenação e de cooperação entre o Governo Federal e as unidades federadas municipais e estaduais. Assim, pode-se inferir que o exercício da paradiplomacia amapaense, sobretudo no governo de Waldez Góes, tornou-se importante para dar mais coerência e consistência à política externa brasileira, uma vez que se mostrou convergente com os objetivos da esfera nacional.

Diferentemente do ocorrido na administração Waldez Góes, onde se adotou as estratégias de mediação para a inserção internacional do Estado do Amapá, o governo Capiberibe, por sua vez, empregou estratégias combinadas, ou seja, formas de atuação internacional mediada e direta. Nesse caso, o governo capiberibenho utilizou-se das estratégias diretas, quando se projetava de forma no meio internacional, com seus próprios meios e recursos, visando alcançar os interesses do seu Estado. Tais estratégias de atuação foram empregadas, notadamente, por ocasião das suas primeiras viagens realizadas, antes da assinatura do Acordo Bilateral entre Brasil e França, em maio de 1996, como a da Guiana Francesa, em novembro de 1995 e ao Continente Europeu, incluindo a Sede da União Europeia, em fevereiro de 1996.

Tendo em vista o trabalho de Soldatos (1990) que classificou os tipos de ações internacionais subnacionais quanto às interações com o governo central em cooperativas e paralelas, constatou-se a predominância da utilização de ações paradiplomáticas cooperativas no Estado do Amapá. Em primeiro lugar, tal fato ocorreu visivelmente nas administrações analisadas, mais precisamente após a celebração do Acordo-Quadro Franco-Brasileiro de 1996, que conferiu ao Amapá e à Guiana Francesa no seu artigo 6º uma posição de destaque especial para o intercâmbio de ações de cooperação. Em outras palavras, esses governantes empreenderam sua política de atuação internacional em convergência com a política externa brasileira, haja vista os esforços despendidos para ações voltadas ao desenvolvimento

fronteiriço do país. Com isso, contemplava-se o objetivo da atual política do Governo Federal com relação aos países vizinhos, o que foi perseguido pelo Estado do Amapá de forma recorrente. Em segundo lugar, também o fato corroborou a prevalência do emprego das estratégias de mediação para a inserção internacional do Estado do Amapá.

Apenas no governo João Capiberibe foram constatadas evidências da prática de ações paradiplomáticas de caráter paralelo. Apesar de que tais ações foram protagonizadas sem o monitoramento do Governo Federal, não se caracterizaram por situação conflituosa entre ambos os níveis governamentais.

Através da pesquisa, permitiu-se constatar que o governo João Capiberibe agiu de forma paralela e direta no cenário internacional, quando estabeleceu contatos de negociação com seu homólogo estrangeiro fronteiriço, Antonie Karam, presidente do Conselho Regional do Departamento Ultramarino da França na América do Sul, a Guiana Francesa. Em tal sentido, esses dois governos regionais uniram-se com o objetivo de tentarem romper o isolamento geográfico existente em todos os sentidos entre suas regiões contíguas. Ademais, também almejavam buscar respostas para problemas comuns que afetavam suas coletividades, uma vez que o descaso estava presente nos dois lados fronteiriços por parte dos seus governos nacionais. Para esse caso, tal fato reforçou a visão de Paquin (2004), quando observou ser possível que governos subnacionais de países limítrofes procurem cooperar entre si, diante da falta de ingerência ou de políticas públicas eficazes por parte de seus governos centrais.⁸³ Além do mais, também o autor complementou que governos subnacionais fronteiriços podem atuar diretamente no meio exterior para pressionar o seu governo central a atender a uma questão específica do seu território.

Do leque de mecanismos paradiplomáticos disponíveis no meio internacional, proposto por Duchacek (1990) e Soldatos (1993) para o acesso das unidades subnacionais, o estudo identificou que no Estado do Amapá foram utilizadas: missões governamentais no exterior; divulgação comercial e turística; atração de investimentos produtivos; sede para reuniões bilaterais; organização e estabelecimento de evento internacional; assinatura de acordos de cooperação técnica; captação de financiamentos junto a governos centrais e agências internacionais; e a institucionalização de órgão paradiplomático. Para esse caso,

⁸³ A percepção do autor acima mencionado foi observada pelo fato de que os governos subnacionais da fronteira norte-americana e canadense buscaram medidas contra a proliferação de chuvas ácidas e a deterioração ecológica da região dos Grandes-lagos. Tal iniciativa internacional subnacional foi decorrente da falta de solução por parte dos dois governos centrais para aquela problemática que afetava diretamente os territórios de governos subnacionais.

pode-se dizer que, de forma geral, o Estado do Amapá fez bastante uso dos instrumentos clássicos da paradiplomacia subnacional.

Além disso, a pesquisa de campo revelou que o Estado do Amapá sob o governo Waldez Góes, utilizou-se de um instrumento paradiplomático não clássico, isto é, não elencado pelos autores acima mencionados no rol de projeção internacional para os governos subnacionais, como foi a iniciativa de promoção da integração transfronteiriça cultural, através da implementação do centro internacional para o intercâmbio multicultural. Nesse caso, por exemplo, o Centro Cultural Franco-Amapaense, o qual tratou de valorizar e divulgar as atividades artístico-lítero-culturais das populações do Estado do Amapá, no Brasil, e do Departamento Guianense, na França.

Direcionando o olhar da análise, de um lado, para a visão de Nunes (2004), a qual identificou os eixos prioritários para as ações paradiplomáticas dos Estados federados brasileiros em articulação internacional, atração de investimentos diretos, promoção comercial e turística, cooperação internacional e, por fim, articulação institucional, e, de outro lado, para os estudos de Ribeiro (2008), que sinalizou, além dos cinco eixos mencionados acima, também o eixo da integração regional, a pesquisa revelou que o Estado do Amapá, sob as duas administrações governamentais analisadas, contemplou todos os eixos assinalados para as ações internacionais subnacionais brasileiras, apesar de que a ênfase dada para a integração regional esteve relacionada com a aproximação transfronteiriça com a Guiana Francesa, haja vista os acordos de cooperação técnica firmados entre essas duas entidades subnacionais.

Outrossim, constatou-se que no Estado do Amapá, durante o governo João Capiberibe, o eixo da articulação institucional recebeu pouca atenção em relação aos demais eixos de atuação paradiplomática. Nesse caso, tal fato pareceu confirmar que, num primeiro *insight*, a prática da política de atuação internacional desse governante, ocorreu, muitas vezes, de forma paralela e sem o devido monitoramento dos órgãos institucionais diplomáticos do governo central brasileiro. No entanto, a partir da assinatura do Acordo Internacional Franco-Brasileiro, em maio de 1996, esse quadro foi para a prática de ações paradiplomáticas, de forma cooperativa e mediada.

A partir do amplo leque de possibilidades apontadas por Keating (2004), para a realização de ações internacionais subnacionais, através das entidades alvos, tais como organizações internacionais intergovernamentais e multilaterais, governos centrais e subnacionais, organismos e agências de cooperação para a promoção do desenvolvimento internacional, empresas transnacionais, organizações internacionais não governamentais e movimentos sociais, entre outras, o estudo empírico identificou que no Estado do Amapá,

principalmente durante o governo João Capiberibe, utilizou-se com frequência dessas entidades alvos para sua inserção no campo das relações internacionais, dando-se ênfase para as organizações multilaterais e as agências de cooperação para a promoção do desenvolvimento internacional. Tal fato reforçava a proposta norteadora do instrumento-chave de políticas públicas governamentais da gestão capiberibenha, o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Amapá (PDSA), no sentido de realizar a captação de financiamentos internacionais a fundo perdido.

Um outro aspecto importante revelado pelo estudo foi que o Estado do Amapá, sobretudo na administração capiberibenha, manteve articulações junto às entidades empresariais e associações de classes locais. Para esse caso, o fato apontou para considerável nível de relacionamento com os setores da sociedade civil organizada do Estado que, por sua vez, demandavam ações públicas governamentais para o atendimento de seus interesses, mostrando-se em consonância com os princípios diretores preconizados no programa governamental da então administração estadual.

Acerca da tipologia propugnada por Duchacek (1990), quanto à dimensão geopolítica do raio de alcance da ação internacional subnacional, a pesquisa evidenciou que o Estado do Amapá, sob as duas administrações analisadas, demonstrou atuar tanto com a paradiplomacia regional transfronteiriça, como também com a paradiplomacia global, com forte predominância da primeira categoria.

Nesse contexto, a paradiplomacia de caráter global foi utilizada pelo Estado amapaense, sobretudo por ocasião da administração João Capiberibe, quando esse governante manteve contatos de negociação com suas contrapartes estrangeiras, governos centrais, grupos empresariais e outras entidades alvos que pertencem a países não limítrofes ao seu. Para esse caso, foi marcado pela maioria das ações internacionais protagonizadas por esse governo, uma vez que a ênfase da sua gestão esteve vinculada para as áreas de atração de investimentos estrangeiros produtivos, promoção comercial-turística, cooperação técnica e captação de recursos financeiros internacionais. Tais pretensões externas estaduais estiveram presentes em países desenvolvidos e, vias de regra, fora do contexto sul-americano.

Outrossim, o Estado do Amapá adotou prioritariamente, a paradiplomacia transfronteiriça nas duas administrações governamentais analisadas, quando se realizaram articulações de negociações com suas contrapartes estrangeiras fronteiriças ou governos centrais de países que, geograficamente, são contíguos ao seu. Seus governantes tiveram por objetivo promover uma espécie de integração fronteiriça com a Guiana Francesa. Com isso, pretendia-se o fortalecimento dos laços de relacionamento da região de contiguidade entre o

Brasil e a França, no sentido de compartilhar problemas comuns e de encontrar possíveis soluções para o bem-estar das respectivas populações. Para tanto, vários acordos de cooperação técnica transfronteiriços foram firmados entre o Estado do Amapá e o Departamento guianense francês e também com a própria França metropolitana. Nesse caso, tal fato pareceu confirmar a visão de Rodrigues (2004), quando observa que quanto mais viva a faixa de fronteira, maiores as condições para o exercício de ações internacionais subnacionais, tanto no âmbito estadual quanto municipal.

Por fim, a pesquisa revelou que houve descontinuidade das ações internacionais no Estado do Amapá durante o primeiro mandato de Waldez Góes (2003-2006), uma vez que esse governante redirecionou as diretrizes de políticas governamentais para focar projetos e atividades específicos para âmbito doméstico. Assim, as ações de políticas externas estaduais foram postas em plano secundário. Nesse caso, tal fato pareceu corroborar a constatação de Vigevani (2006), quando observou que a paradiplomacia subnacional segue a lógica do fenômeno do *stop and go* no contexto brasileiro. Em outras palavras, a influência da vontade dos governantes torna-se um fator crucial, contribuindo para o retrocesso ou avanço da política de atuação internacional dos governos subnacionais. Por outro lado, parafraseando Mariano (2007), o fenômeno da paradiplomacia no Brasil depende muito da vontade política do governante de turno e do momento vivido, em que se levam em consideração as necessidades e as oportunidades para uma projeção internacional de uma região.

3.4 Conclusões parciais

À luz da análise realizada na ação internacional do Estado do Amapá entre 1995 a 2009, compreendendo duas administrações governamentais, o presente estudo identificou algumas características e tendências do fenômeno da paradiplomacia amapaense. Tais aspectos delineados possibilitam validar conclusões gerais para as ações de política de atuação internacional protagonizadas pelos Estados fronteiriços da Amazônia brasileira sob inquirição.

Ambas as administrações governamentais do Estado do Amapá analisadas ocuparam espaço no campo das relações internacionais, como foram o governo de João Capiberibe (1995-2002) e o de Waldez Góes (2003-2010). Nesse sentido, observou-se que a motivação econômica era comum a esses governantes para a prática de ações no meio internacional. Tais ações externas estaduais, em linhas gerais, estiveram vinculadas às áreas de atração de investimentos estrangeiros diretos, promoção do comércio exterior e do turismo, captação de

financiamentos e cooperação técnica internacional, com o objetivo de fortalecer a implementação de políticas públicas para a promoção do desenvolvimento regional do Estado. Por outro lado, também tais ações internacionais estaduais visavam sanar déficits advindos de políticas públicas do Governo Federal direcionadas para o contexto da Amazônia brasileira.

No entanto, também se observou que a dimensão econômica por si só não induziu a prática de ações internacionais estaduais, uma vez que várias outras variáveis estiveram imbricadas nesse processo. Tal como ficou materializada nas duas administrações estaduais, a presença do fenômeno do “eleitoralismo”, mais especificamente no governo capiberibenho. Tal fenômeno esteve centrado na lógica de conformação da agenda política de cada governante, de sorte que a visibilidade política angariada junto ao eleitorado assegurasse sua perpetuidade de poder no Estado. Em outras palavras, a visibilidade da base eleitoral fortaleceu e deu corpo à política de atuação internacional do Amapá.

De modo geral, a agenda internacional do Estado do Amapá revelou-se articulada em torno de três grandes dimensões: a promoção econômico-comercial; a cooperação técnica internacional; e a integração regional. A recorrência dessas principais dimensões com seus importantes desdobramentos para áreas específicas de interesse favoreceu uma maior integração do programa governamental de cada administração estadual analisada.

A estratégia de interações transfronteiriças do Estado do Amapá com o Departamento Ultramarino da França na América do Sul, a Guiana Francesa, projetou uma nova arquitetura de integração regional com uma densa agenda de cooperação bilateral entre o Brasil e a França. Nesse aspecto, o Estado do Amapá apresentou-se como protagonista, tanto do processo de articulação como do processo de execução. De forma geral, a estratégia paradiplomática do Estado do Amapá transformava as relações diplomáticas nos assuntos fronteiriços entre aqueles dois países, nas quais se rompia o isolamento geográfico existente na região de fronteiras comuns e se pavimentavam as primeiras bases de mudança de uma fronteira morta em fronteira viva. A assinatura do Acordo-Quadro de Cooperação Bilateral entre Brasil e França, em maio de 1996, com o intuito de aumentar as relações de boa vizinhança na zona fronteira comum, sinalizou para essa direção, beneficiando as coletividades dos dois lados da fronteira.

A política de atuação internacional do Estado do Amapá revelou-se como uma vertente da diplomacia nacional, mais precisamente após a celebração do Acordo Bilateral Franco-Brasileiro de 1996. Por um lado, tal fato reforçou o conceito de diplomacia federativa utilizado no âmbito do Itamaraty para se referir às ações internacionais empreendidas pelas unidades federadas brasileiras. Por outro lado, o fato refletiu, em grande medida, a existência

de razoável nível de relacionamento do Estado do Amapá com as instâncias diplomáticas do Governo Federal. Assim, as ações internacionais amapaenses, pela sua própria natureza, estratégias de atuação empregadas e seus objetivos, estiveram em estreita consonância com os princípios diretores da política externa do país.

A dimensão do exercício da diplomacia federativa para a política de atuação internacional do Estado do Amapá, principalmente em relação à vertente bilateral e transfronteiriça com a Guiana Francesa, constituiu um dos vetores fortes do governo Capiberibe e foi reconhecida pelo Itamaraty. Nesse sentido, confirmou-se tal fato, diante do trecho reproduzido a seguir da entrevista concedida a um jornal amapaense, em julho de 1999, pelo cônsul brasileiro em Caiena, Norton Rapesta:

Devo ressaltar que o Estado do Amapá é o único Estado do Brasil que está incluído na política externa do país, que é voltado para a nação e não para os estados, mas o Amapá foi privilegiado em fazer parte desse contexto, dentro dos programas de cooperação transfronteiriça. Isso é muito importante para o Estado do Amapá e esse é o trabalho de base e de sequência do governador João Capiberibe. Ele é o grande mentor intelectual dessa aproximação.⁸⁴

A condição de vinculação político-partidária dos governadores do Estado do Amapá mostrou-se de pouca importância para estimular o “pensar o internacional”. O governador João Capiberibe do PSB foi ativista internacional, mas também o foi Waldez Góes do PDT. Nesse caso, o partido político do governante não foi fator condicionante para se inferir uma maior ou menor tendência ao ativismo internacional desse Estado, uma vez que os dois governantes pertenciam a correntes políticas diferentes. Por outro lado, a alternância político-partidária para o comando do PDT (2003-2010) sob a gestão do governador Waldez Góes conduziu em seu primeiro mandato (2003-2006), uma ação internacional de pouca expressividade para o Estado do Amapá. Em tal sentido, o longo lapso temporal decorrido entre a realização da III Reunião de Consultas Mistas Franco-Brasileiras, em janeiro de 2002, e a IV Reunião, em junho de 2008, para tratar das questões de cooperação transfronteiriça entre o Estado do Amapá e a Guiana Francesa, sinalizou claramente para esse direcionamento.

Outrossim, uma variável que pareceu refletir considerável tendência para a prática do ativismo internacional no Estado do Amapá, foi a condição da vontade política do governante, aliando-se à existência de coligação do partido político do governador de turno ao do Governo Federal, independentemente da vinculação partidária de ambos os níveis governamentais. Em outras palavras, a política de aproximação com o Governo Federal estimulou, em parte, o

⁸⁴ RODRIGUES, Gilberto marcos Antônio. Política externa federativa. Análise de ações internacionais de Estados e Municípios brasileiros, 2004, p. 167.

exercício de ações paradiplomáticas do Estado do Amapá, tanto com a Guiana Francesa quanto no contexto global.

A política de atuação internacional do Estado do Amapá sob as duas administrações analisadas contou com o apoio técnico das instâncias diplomáticas do governo central, mesmo durante o governo João Capiberibe, o qual era de partido político de oposição ao Governo Federal, do então Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Ainda assim, de todo modo, tal fato sinalizou para a ausência de isolamento político entre os níveis governamentais federal e estadual, e apontou para a existência de boas relações intergovernamentais, marcadas por ações cooperativas e mediadas que favoreceram a promoção da política de desenvolvimento fronteiriço do país.

As questões da existência da faixa de fronteira e do isolamento geográfico do Estado do Amapá em relação aos grandes centros comerciais do país foram marcas presentes nas duas administrações governamentais para o seu envolvimento com a prática de ações paradiplomáticas. Além do mais, o fato da faixa de fronteira vivificada com a França ficou materializado como a condição *sine qua non* para promover articulações de negociações com aquele país limítrofe. Nesse caso, trata-se da única fronteira brasileira com um país desenvolvido, integrante da União Europeia, membro permanente do Conselho de Segurança da ONU e do G-8. Dessa forma, tal fator possibilitou ao Estado do Amapá as maiores e melhores condições para o adensamento da prática de ações internacionais, com o emprego predominante de movimentos paradiplomáticos de caráter transfronteiriço.

De forma semelhante, também a demanda política da população mobilizou o Estado do Amapá para atuar no meio internacional, principalmente no governo capiberibenho. Nesse caso, tal fato revelou razoável nível de articulações políticas com os setores da sociedade civil organizada, sobretudo com grupos empresariais e entidades de classe. Ademais, para essa situação, ficava evidenciada que o instrumento-chave para a política de atuação internacional desse governo, o Programa de Desenvolvimento Sustentável do Amapá (PDSA) estava cumprindo com seus princípios preconizados.

A política de atuação externa do Estado do Amapá na Administração Waldez Góes, denotou eficiência em marcar espaço no meio internacional, principalmente com relação à questão da integração regional transfronteiriça com a Guiana Francesa. Nesse sentido, a criação de um espaço internacional para o intercâmbio multicultural, através do Centro Cultural Franco-Amapaense, a partir de agosto de 2009, apontou nessa direção, valorizando e divulgando as atividades artístico-lítero-culturais das populações do Estado do Amapá, no Brasil e do Departamento guianense, no território francês.

As ações de atuação internacional empreendidas pelo Estado do Amapá nas duas administrações investigadas estavam carimbadas como políticas de governo, marcadas por um profundo sentimento e engajamento pessoal e político do governante de turno. Nesse sentido, tais ações externas amapaenses evidenciaram tendência para a não consolidação de uma ação de política de Estado. A institucionalização do órgão de assuntos internacionais do Estado, o Departamento de Relações Internacionais (DRI), em setembro de 1997 e sua extinção, em janeiro de 2009, embora dando lugar a uma nova instância paradiplomática de estrutura organizacional e técnica menos robusta, apontou visivelmente para essa direção.

Um aspecto importante a ser trazido à baila da análise, reportou-se ao fenômeno do *stop and go*, o qual esteve presente no Estado do Amapá, por ocasião da alternância governamental de João Capiberibe para Waldez Góes, em 2003, quando houve retrocesso das ações internacionais estaduais, em grande medida, provocada por certa dose de personalismo desse último governador. Dessa forma, os projetos de cooperação transfronteiriços firmados pela administração predecessora estagnaram no início daquele novo governo.

O último aspecto importante que se deduziu da análise da política de atuação internacional do Estado do Amapá durante as duas administrações, embora em momentos temporais distintos, mas sob o mesmo espaço territorial, foi a forte tendência de empreendimento de ações paradiplomáticas direcionadas à captação de financiamentos internacionais a fundo perdido. Tal fato pareceu revelar preocupação por parte do poder público estadual, sobretudo no governo de João Capiberibe para prover e restaurar bens públicos em prol do bem-estar de sua coletividade.

Todo esse quadro delineado acima retratou as principais características e tendências gerais inerentes à política de atuação internacional do Estado do Amapá que, em grande medida, mostraram-se na mesma direção preconizada pela literatura da paradiplomacia subnacional brasileira e internacional.

CAPÍTULO IV

O ESTADO DO PARÁ

4.1 Aspectos gerais do Estado

Historicamente, o Estado do Pará foi um importante pólo de relações econômicas internacionais do Brasil. A região, onde hoje se encontra o Pará foi diversas vezes invadida, no início do século XVI, por holandeses e ingleses em busca de sementes de urucum, guaraná e pimenta. A ocupação portuguesa consolidou-se em 1616, com a fundação do Forte do Presépio que, mais tarde, passou a ser denominado Forte do Castelo, na baía de Guajará, o qual, por sua vez, deu origem à cidade de Belém, atualmente, a capital do Estado do Pará.

Do ponto de vista geográfico, o Estado do Pará⁸⁵ está situado na parte centro-leste da região Norte do Brasil, servindo de corredor de passagem para a Amazônia brasileira, através da foz do Rio Amazonas no Oceano Atlântico. É o segundo maior Estado da federação brasileira em superfície, o que representa mais de duas vezes o território da França.

Apesar do seu tamanho e dos seus 7,2 milhões de habitantes residindo, majoritariamente, nas cidades, o Estado do Pará produz economicamente, apenas 1,9% do PIB total do Brasil. Seu setor econômico-produtivo mais desenvolvido prende-se aos recursos minerais abundantes. A transformação de sua riqueza mineral em benefícios para seus habitantes constitui um dos maiores desafios para o Estado.

O Estado do Pará também é rico em recursos naturais, como peixe, frutos tropicais, borracha, entre outros, mas é pobre em tecnologia e mão de obra especializada, de modo que não consegue aproveitar totalmente os benefícios da demanda crescente de seus produtos regionais.

Uma das prioridades do Pará é fomentar o desenvolvimento da atividade turística no Estado, em especial da cidade de Belém, onde projetos de recuperação do patrimônio histórico começam a dar resultados visíveis. A criação de uma ligação aérea da Guiana

⁸⁵ A origem do nome Pará vem do termo Pa'ra, que significa rio-mar na língua indígena tupi-guarani. Esse termo era como os índios denominavam o braço direito do Rio Amazonas, engrossado com as águas do Rio Tocantins que o torna tão vasto ao ponto de não se poder ver a outra margem, mais parecendo um mar do que um rio. Mas, ao chegarem à região, os portugueses deram primeiramente o nome à terra de Feliz Luzitânia que mais tarde foi substituída pelo nome de Grão-Pará, significando grande rio, para finalmente, torna-se apenas Pará.

Francesa, Caiena-Belém-Caiena, por meio da empresa *Air Caraïbes*, três dias por semana, foi um avanço significativo para o desenvolvimento do turismo no Estado.

O Estado do Pará faz fronteira com o Suriname e a República da Guiana. Essa linha fronteira, que passa pelo divisor da Serra de Tumucumaque, é despovoada. Alguns povos indígenas habitam a faixa de fronteira, de um lado e do outro dos países limítrofes. Do lado brasileiro, a maior aldeia é a dos índios Tiriós, localizando-se às margens do Rio Paru, a cem quilômetros da linha limite, dentro da área indígena denominada Parque Indígena de Tumucumaque. Na localidade indígena, existe apenas uma pista de pouso comum para aeronave e um Destacamento de Fronteira do Exército brasileiro.

O seguimento fronteiro do Estado encontra-se completamente isolado das cidades dos países limítrofes, devido às suas condições naturais formadas por numerosas barreiras serranas impermeáveis. Assim, a região tem sido marcada por escasso desenvolvimento da infra-estrutura e consequente dificuldade de acesso. Por isso, esse espaço limdeiro constitui um forte obstáculo natural à integração física, por via terrestre do Estado do Pará com os países vizinhos fronteiriços.

Apesar dos aspectos ressaltados acima, o Estado do Pará vem-se caracterizando, no passado recente por sua política de atuação extremamente dinâmica no campo das relações internacionais.

4.2 A agenda internacional dos governadores paraenses e seus desdobramentos

A presente seção objetiva identificar e caracterizar as principais ações de política internacional realizadas pelos governadores do Estado do Pará no período de análise considerado. Tal período compreende as administrações de Almir Gabriel (1995 – 2002)⁸⁶ e Simão Jatene (2003 – 2006),⁸⁷ ambos do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), e

⁸⁶ Almir José de Oliveira Gabriel, ex-governador do Estado do Pará. Formado em medicina pela Universidade Federal do Pará – UFPA. Político brasileiro, membro fundador do PSDB e com base política no Pará. Estado que governou por duas vezes consecutivas: primeiro mandato de 1995 a 1998 e o segundo de 1999 a 2002. Os dois mandatos à frente do governo do Estado paraense foram marcados por grandes investimentos realizados em obras de infra-estrutura. Mas, foi, também, em seu governo, mais precisamente na primeira gestão que ocorreu em 17 de abril de 1996, no Município de Eldorado dos Carajás, no sul do Pará, o Massacre de Eldorado dos Carajás. Uma ação policial que terminou com a morte de 19 trabalhadores rurais ligados ao Movimento dos Sem Terra – MST, 66 mutilados fisicamente e centenas de feridos. Tal fato teve repercussão na imprensa nacional e internacional dos atos de violência praticados pelo Estado do Pará, no Brasil, deixando marca na história do país.

⁸⁷ Simão Jatene, economista e ex-governador do Estado do Pará com um mandato de 2003 a 2006.

parte da gestão de Ana Júlia Carepa (2007-2010),⁸⁸ do Partido dos Trabalhadores (PT), conforme se demonstra, a seguir.

4.2.1 O governo Almir Gabriel

A pesquisa de campo revelou que, a partir da administração do governador Almir Gabriel, sobretudo no seu segundo mandato (1999-2002), houve fortes demonstrações de preocupação com a importância do relacionamento internacional para o Estado do Pará.

Teoricamente, o principal objetivo do governo Almir Gabriel ao protagonizar ações no campo internacional era no sentido de, primeiramente, buscar o estreitamento de laços culturais com os países amazônicos e caribenhos e, em segundo lugar, atrair empresas estrangeiras para renovar a matriz produtiva do Estado do Pará. Desse modo, o Estado posicionava-se para o aproveitamento de novos fluxos de capitais estrangeiros com a absorção de novas tecnologias, como também promovia as exportações de produtos paraenses.

Dentro dessa perspectiva, imbuído da crescente relevância da dimensão internacional para o sucesso de sua administração estadual, o governador Almir Gabriel intensificou as intermediações com o plano internacional. Para tanto, incorporou a temática internacional à agenda política de sua gestão, como importante estratégia capaz de dinamizar o programa de políticas públicas de desenvolvimento regional do Estado.

Em meados do mês de novembro de 1999, em resposta às gestões feitas diretamente pelo governo do Estado do Pará, a missão diplomática libanesa no Brasil comunicava o seguinte texto à assessoria internacional desse Estado federado brasileiro:

A Embaixada do Líbano [...] tem a honra de informar que o presidente da República libanesa, General Emile Lahoud, receberá o governador Almir Gabriel no dia 09 de dezembro de 1999, às 09h30, no Palácio Presidencial, em Baabda.
2. A audiência com o presidente da Assembleia Nacional [...] está marcada para o mesmo dia, às 11h00 [...].⁸⁹

Com relação à viagem oficial ao Líbano no início de dezembro de 1999, precedida de visita ao Japão e à República Tcheca, o governador do Estado do Pará foi recebido pelos Ministros da Economia e da Fazenda daquele país. Naquela ocasião, manifestou às

⁸⁸ Ana Julia de Vasconcelos Carepa, ex-senadora da República do Brasil e atual governadora do Estado do Pará com um mandato de 2007 a 2010.

⁸⁹ Registro obtido das primeiras viagens do governo do Estado do Pará no meio internacional. BOGÉA FILHO, Antenor Américo Mourão. A diplomacia federativa, 2001, p. 94.

autoridades estrangeiras grande interesse de acolher missões empresariais libanesas em seu Estado para eventuais parcerias nas áreas industriais e comerciais.

Igualmente, o governo paraense foi recebido por autoridades da mais alta hierarquia da República Tcheca. Naquela ocasião, concedeu entrevista a representantes de setores empresariais de interesse para o Estado do Pará, com vistas à formação de parcerias e à intensificação de oportunidades de negócios no futuro.⁹⁰

No Japão, o governo do Pará cumpriu extensa programação preparada pela Chancelaria nipônica em coordenação com a Embaixada brasileira em Tóquio. O embaixador do Brasil naquele país, comunicou à Chancelaria brasileira que:

A natureza do convite não constituiu óbice para que a missão paraense desenvolvesse com êxito os objetivos a que havia se proposto, entre os quais os de divulgar o Pará e suas potencialidades a interlocutores representativos dos setores governamental e privado japoneses.

Apresentar planos do governo estadual e explorar possibilidades de cooperação em áreas consideradas prioritárias para o Estado [paraense], tais como as de verticalização mineira, agroindústria e turismo.⁹¹

Por fim, na avaliação do embaixador brasileiro, a missão governamental do Estado do Pará ao Japão foi muito bem sucedida, conforme se pode observar no texto transcrito:

Não estava entre os seus objetivos a assinatura de acordos específicos, mas sim uma exploração inicial de possibilidades e estabelecimento de contatos. Tais propósitos foram plenamente alcançados, tendo ademais a missão prestado importante contribuição para uma divulgação correta e de efeito positivo da imagem e do potencial econômico do Brasil e do Pará.

2. Pude constatar, pelas atenções que o governador Almir Gabriel e sua comitiva receberam, o profundo reconhecimento do governo japonês à hospitalidade de que o casal imperial nipônico foi alvo quando de sua estada no Pará em 1997. Essa nota esteve presente em todos os encontros oficiais e nas várias homenagens que lhes foram feitas no Japão pelo Gaimusho, pelo governador de Chiba, pela Liga Parlamentar de Amizade Nipo-Brasileira e por empresas privadas locais, sinalizando assim que o convite feito ao governador do Estado do Pará refletia a gratidão japonesa, o que ficou particularmente simbolizado na audiência concedida pelo príncipe Akishino e pela princesa Kiko.⁹²

Nesse contexto, através da pesquisa de campo, também se tomou conhecimento que o Estado do Pará recentemente,⁹³ durante a administração Almir Gabriel, caracterizou-se como um dinâmico ator no meio internacional, mantendo relações com países da Europa, Ásia, Oriente Médio e da bacia amazônica. Seu objetivo era de ampliar o escopo de cooperação

⁹⁰ Ibidem, p. 95.

⁹¹ Ibidem, p. 95.

⁹² Ibidem, p. 95.

⁹³ Relato obtido durante a entrevista com a Assessora para Cooperação Internacional da CIDS do Estado do Pará, Sônia Magalhães, Belém – PA, em 16 de agosto de 2008.

para projetos nas áreas de meio ambiente, transporte urbano de superfície, reflorestamento de áreas degradadas, mineração, turismo, culturas de frutas, indústria pesqueira, reestruturação e treinamento de policiais civis, entre outros. No entanto, muitos desses projetos de cooperação não chegaram a ser implementados no Pará, por isso não lograram bons frutos, visto que a gestão do então governante já se finalizava e o seu sucessor não deu a merecida atenção a tais ações, então agenciadas.

Assim, pelos fatos acima apresentados, pode-se dizer que a administração do governador Almir Gabriel simbolizou o estágio inicial para o envolvimento do Estado do Pará com o meio internacional. Os primeiros contatos de negociação foram estabelecidos para o exercício de representação dos interesses dessa unidade federada regional junto à esfera externa.

4.2.2 O governo Simão Jatene

Nas eleições de 2002, Simão Jatene foi eleito governador do Estado do Pará, iniciando-se, para a gestão dos assuntos internacionais do Estado uma fase de estagnação, apesar de o grande esforço político herdado do ex-governador Almir Gabriel ter sido um fator determinante para a sua vitória, uma vez que ambos eram da mesma corrente político-partidária, o PSDB.

Ao iniciar a nova administração estadual, o governador Simão Jatene reordenou as funções dos órgãos governamentais, e redirecionou o foco da sua atuação para as atividades essencialmente públicas de Estado, como saúde, educação, transporte, habitação e segurança, haja vista que durante a gestão do seu predecessor, o Estado do Pará havia sido manchete de vários jornais do mundo, sobretudo, na área de direitos humanos pelos diversos casos de trabalho escravo e de crianças, prática de atos de violência humana,⁹⁴ entre outros. Sua administração foi marcada pelo assassinato da missionária estrangeira, irmã Dorothy Stang,⁹⁵ ocorrido em fevereiro de 2005, fato esse que teve ampla repercussão na mídia nacional e internacional.

Assim, para o período de governo Simão Jatene (2003-2006), esta pesquisa não obteve informação de nenhum fato relevante empreendido pelo Estado do Pará no campo exterior, uma vez que as atividades de cunho internacional passaram para o plano secundário de sua

⁹⁴ O Massacre do Eldorado dos Carajás ocorrido em 17 de abril de 1996.

⁹⁵ Dorothy Mae Stang, conhecida como irmã Dorothy, foi uma religiosa norte-americana naturalizada brasileira. A religiosa participava ativamente nos movimentos sociais do Pará, sendo assassinada a tiros, aos 73 anos de idade, no dia 12 de fevereiro de 2005, no município de Anapu, no Estado do Pará, Brasil.

gestão. Portanto, esse período foi marcado por forte ruptura quanto à prática de ações internacionais estaduais.

4.2.3 O governo Ana Júlia Carepa

No ano de 2007, com a posse de Ana Júlia Carepa como governadora do Estado do Pará, iniciou-se uma fase pujante para o tratamento dos assuntos internacionais. Retomou-se no Pará, a condição de restabelecer e renovar seus vínculos com o meio internacional.

Em linhas gerais, na gestão Ana Júlia Carepa, a política de atuação internacional do Pará esteve vinculada com o seu programa de políticas públicas que preconizava um modelo de desenvolvimento sustentável, que priorizava a luta contra a pobreza, a conservação da biodiversidade e o uso sustentável da floresta.

Tal modelo de desenvolvimento do Estado do Pará estava inspirado nos princípios norteadores do Fórum Social Mundial (FSM). Seguindo nessa direção, a nova governante paraense adotou o seguinte *slogan* para sua administração: “um mundo melhor é possível,” em estreita consonância com o ditame daquele fórum, em que se apregou que “um outro mundo é possível”.

De modo geral, o fato aludido acima é o que parece explicar, num primeiro *insight*, a força-motriz para o Estado do Pará instituir um órgão para tratar de assuntos internacionais, denominado de Coordenadoria de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento Sustentável (CIDS), mediante a Lei nº 7.023, de 24 julho de 2007, ficando vinculada à Secretaria de Estado de Governo (SEGOV).

A institucionalização da CIDS, na nova estrutura político-administrativa do Estado do Pará, contemplava competências como:

Formular, coordenar e executar a política estadual de cooperação internacional, visando estabelecer relações fraternas e produtivas com atores internacionais, sejam eles públicos, privados e/ou não governamentais, a partir dos interesses prioritários do Estado do Pará, na perspectiva de contribuir para o desenvolvimento sustentável.⁹⁶

De conformidade com o artigo 2º da mencionada Lei estadual, são funções básicas da CIDS:

I – articular e coordenar a formulação das diretrizes e estratégias de políticas públicas para cooperação internacional, sustentável e responsável, de modo a garantir o desenvolvimento de ações estabelecidas no Plano Plurianual do Estado;

⁹⁶ Artigo 1º da Lei nº 7.023, de 24 de julho de 2007, do Governo do Estado do Pará, p. 1.

II – implantar e coordenar instrumentos de monitoramento, com a finalidade de avaliar o desempenho das políticas públicas na área de cooperação internacional;

III – articular parcerias do Estado com o Governo Federal, Prefeituras e órgãos da sociedade civil organizada em ações que promovem a cooperação internacional, com vistas ao desenvolvimento regional sustentável.

Destarte, pode-se perceber que a CIDS foi instituída como um órgão voltado essencialmente ao estabelecimento de política de governo, com o intuito de fortalecer o modelo de desenvolvimento sustentável do Estado, através implementação de ações de cooperação internacional. Em outras palavras, competia, precipuamente, à CIDS, a missão de estabelecer relações de cooperação internacional, de modo a promover o desenvolvimento regional do Estado.

Outrossim, é oportuno e necessário ressaltar que a CIDS no seu primeiro ano de existência teve um crédito orçamentário especial de um milhão de reais e no seu segundo ano de 1,8 milhões de reais, destinados a atender as suas despesas de funcionamento. Tais créditos estavam vinculados ao orçamento da SEGOV, uma vez que tal órgão não possuía autonomia orçamentário-financeira dentro do orçamento geral do Estado do Pará.

O responsável técnico pelo projeto de criação da CIDS foi a professora Nazaré Imbiriba, a qual foi designada titular do cargo de Secretária-Chefe dessa nova instituição paradiplomática paraense. Em uma entrevista concedida a um jornal paraense, a Secretária para assuntos de cooperação internacional do Pará, Nazaré Imbiriba,⁹⁷ declarou que:

O governo do Pará criou a Coordenadoria de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento Sustentável – CIDS. O órgão tem como objetivo promover o Estado em todo o mundo para fortalecer o novo modelo de desenvolvimento proposto pela governadora Ana Júlia Carepa, que pretende unir conservação da biodiversidade e crescimento econômico com a distribuição de renda. [...].⁹⁸

Naquela oportunidade, complementou a Secretária que:

[...], a destruição dos recursos naturais da Amazônia está intimamente relacionada com problemas sociais básicos da região, como educação, saneamento e falta de apoio à produção, por exemplo. Por isso, um trabalho para a utilização ordenada dos recursos naturais deve passar pela diminuição das desigualdades sociais de nossa população.

Hoje, inúmeras organizações governamentais e não governamentais que trabalham para aliar conservação da biodiversidade e redução da pobreza estão instaladas no Estado do Pará. Muitas [delas] recebem recursos – sejam

⁹⁷ Maria de Nazaré Oliveira Imbiriba Mitschein, ex-secretária da Coordenadoria de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento Sustentável do Estado do Pará. Formada em sociologia, professora da Universidade Federal do Pará – UFPA, Doutora em Direito Internacional Público e secretária geral do Consórcio Regional Bolsa Amazônia, vinculado ao Poema/UFPA.

⁹⁸ Pará internacional. Entrevista com Nazaré Imbiriba. Diário do Pará, Belém-PA, em 29 de maio de 2007. Caderno repórter diário, p. 1-2.

tecnológicos, financeiros ou humanos – de organizações estrangeiras. [...], a CIDS irá somar esforços a estas iniciativas para atrair novos investimentos ao Pará. Nosso Estado é, em termos econômico, o mais importante da Amazônia brasileira e, por isso, pode e deve liderar um processo de cooperação internacional na região.⁹⁹

A partir do primeiro ano da administração Ana Júlia Carepa (2007-2010), o Estado do Pará vem protagonizando, por meio da CIDS, o exercício de uma política de atuação internacional sem fronteiras e profundamente amparado no seu projeto de governo, alinhado com o processo de desenvolvimento sustentável, conforme se observa a seguir.

No final do mês de maio de 2007, em Salvador, o governo do Estado do Pará participou da 1ª Reunião do Comitê Binacional para a Cooperação Internacional Descentralizada e Federativa Franco-Brasileira. Tal reunião teve como objetivo, a inclusão dos Estados federados brasileiros na agenda de discussões sobre cooperação entre os dois países, nas seguintes temáticas: tecnologia, especialmente para parques tecnológicos e sociedades da informação; cultura; desenvolvimento urbano; turismo sustentável; educação; coesão social, mais especificamente sobre o combate à pobreza e à exclusão social; e, por fim, democracia participativa.¹⁰⁰

É importante ressaltar que a reunião mencionada acima foi advinda do 1º Encontro de Cooperação Internacional Descentralizada realizado em maio de 2006, em Marseille, na França, em que participaram representantes dos governos franceses e brasileiros em seus vários níveis, centrais e não centrais. Daquela encontro resultaram três importantes deliberações: o apoio à criação de um Fundo de Cooperação Descentralizada e Federativa Franco-Brasileiro; a adoção de uma Agenda Estratégica Comum de Cooperação Internacional; e a criação do Comitê Binacional para a Cooperação Descentralizada e Federativa Franco-Brasileiro. Das três deliberações previstas acima, a única implementada foi a última, uma vez que a 2ª Reunião do Comitê Binacional para a Cooperação Internacional Descentralizada e Federativa Franco-Brasileira realizou-se no mês de novembro de 2007, em Belo Horizonte.

Outrossim, no mês de junho de 2007, o governo do Pará realizou parceria com a iniciativa privada, a Federação das Indústrias do Estado do Pará (FIEPA), com o intuito de estimular o comércio exterior. Almejava-se intensificar a pauta de exportações dos produtos paraenses, mas também potencializar o relacionamento do Estado internacionalmente.¹⁰¹

⁹⁹ Ibidem, p. 2.

¹⁰⁰ O Pará participa de reunião para cooperação entre Brasil e França. Texto disponível no site www.agenciapara.com.br (capturado em junho de 2007).

¹⁰¹ O Pará estabelece parceria com a FIEPA. O Liberal, Belém – PA, em 22 de junho de 2007. Caderno 1, p. 1.

Segundo dados apresentados por aquela entidade paraense à CIDS, as exportações do Pará cresceram cerca de 34 % no primeiro semestre de 2008 em relação ao mesmo período do ano anterior.¹⁰²

Em junho de 2007, o Estado do Pará participou da 1ª Reunião do Fórum Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR), na cidade de Assunção, no Paraguai. Esse órgão foi criado com a incumbência de reunir representações das esferas governamentais locais e regionais nos espaços de discussões do Mercosul, sendo constituído por dois comitês: um de Municípios e outro de Estados, Províncias e Departamentos. Naquele evento, os representantes de Municípios e de Estados federados e seus homólogos estrangeiros realizaram paralelamente encontros para discutirem propostas sobre como melhorar a integração e o intercâmbio comercial entre os países-membros do bloco integracionista.¹⁰³

Também, por ocasião do encontro realizado em Assunção, no Paraguai, a governadora do Estado do Pará foi eleita como coordenadora do Comitê de Estados Federados, Províncias e Departamentos do Fórum Consultivo do Mercosul. O nome da governadora paraense foi indicado pela representação da Província argentina de Tucumán e referendado por unanimidade pelos membros participantes daquele encontro. Além do mais, a governadora Ana Júlia Carepa definiu tal escolha como “um reconhecimento do compromisso do governo do Pará com a integração do Mercosul na região Norte do Brasil”. Também naquele íterim, a governadora paraense destacou “a mudança geopolítica criada pelo ingresso da Venezuela no bloco, fato que alterou a concepção de que o Mercosul está relacionado apenas ao Centro-Sul do Brasil”. Por fim, a governadora do Pará, eleita para a coordenação do Comitê do FCCR do Mercosul, participou na condição de convidada da Reunião de Cúpula de Presidentes dos Estados-membros e associados do Mercosul, realizada em 29 de junho de 2007, em Assunção, no Paraguai.

No mês de julho de 2007, o Estado do Pará e a Província italiana de Milão assinaram, em Belém – PA, no Palácio dos Despachos, um Protocolo de Entendimento com o objetivo de estreitar as relações em torno de pontos comuns, como a democracia participativa, o comércio justo e solidário, e o turismo responsável.¹⁰⁴ Naquela ocasião, a governadora do Pará ressaltou a importância do Protocolo de Entendimento assinado com a Província de Milão, no sentido

¹⁰² Informação obtida em relato verbal junto à CIDS, em agosto de 2008.

¹⁰³ A governadora do Pará participa de reunião do Mercosul no Paraguai. Texto disponível no site www.agenciapara.com.br (capturado em julho de 2007).

¹⁰⁴ O Pará assina Protocolo de Entendimento com Milão e sediará o Fórum de Autoridades Locais. Texto disponível no site www.agenciapara.com.br (capturado em agosto 2008).

de que “ganha relevância na medida em que é realizado entre governos que acreditam que um outro mundo é possível e, que acreditam em novos modelos de desenvolvimento”. A governadora acrescentou, nos seguintes termos:

[...] o Estado do Para só tem a ganhar com a cooperação com a Itália. O que os italianos tiverem de mais avançado, o Estado vai poder usufruir. O intercâmbio permite ainda a ampliação das reciprocidades mútuas para novas áreas. Com essa atitude, o Pará que está dentro da Amazônia ganha inserção no mundo inteiro.

Por sua vez, a vice-presidente adjunta de cooperação, participação e paz internacional da Província italiana de Milão, irmã Dioli, destacou a importância desse protocolo para a Província de Milão, a qual se utilizou do seguinte texto:

Como sabemos que o governo do Estado do Pará está buscando novas culturas, novos modelos de desenvolvimento para sua região, é o mesmo percurso que estamos fazendo em Milão. Com essa relação, estamos abrindo oportunidades para novas colaborações internacionais no futuro.

No mês de agosto de 2007, em Belém, foi realizada uma palestra intitulada “China 1980-2010”, ministrado por Milton Pomar, gerente-geral da empresa especializada em consultorias de negócios para a China. A palestra teve por objetivo informar aos representantes do governo e da iniciativa privada do Estado paraense sobre a realidade chinesa, com subsídios para ações que fortaleçam e ampliem o relacionamento com a China.¹⁰⁵ Com as informações recebidas naquela palestra, o governo do Estado do Pará, através da CIDS, elaborou um programa para estreitar as relações comerciais com a China, uma vez que aquele país é um grande mercado consumidor. O destino de 14% de toda a madeira exportada pela Amazônia brasileira é a China,¹⁰⁶ país que é também grande importador de minério de ferro, um dos principais produtos da pauta exportadora paraense. No entanto, o foco das ações do Estado do Pará não se limitou apenas à venda de produtos à China. A principal intenção do Estado foi direcionada à elaboração de projetos para ampliar a participação turística chinesa no mercado paraense, obter cooperação para as áreas de ciência e tecnologia e, por fim, acolher investimentos produtivos chineses.

Em matéria publicada num jornal paraense,¹⁰⁷ noticiou-se que o Estado do Pará em parceria com Agência Brasileira de Cooperação (ABC) do Ministério das Relações Exteriores, realizou em Belém, nos dias 1º a 3 de agosto de 2007, uma exposição aberta ao

¹⁰⁵ Entrevista com o Assessor de Comunicação da CIDS do Estado do Pará, Rafael Mileo, Belém – PA, em 15 Ago 2008.

¹⁰⁶ Imprensa televisiva, em outubro de 2008.

¹⁰⁷ Tecelão equatoriano expõe suas obras em Belém. O Liberal, Belém – PA, em 03 de agosto de 2007, Caderno: Magazine, p. 1.

público, com amostra de cerca de cento e cinquenta peças, entre tapetes, cachecóis, maletas, bolsas e vestimentas típicas, todas feitas de lã de ovelha, variando de R\$ 3,00 a R\$ 240,00, de autoria do artesão indígena equatoriano Luiz Maldonado. Além da exibição das peças de artesanato, a ação internacional do Pará teve por objetivo promover a discussão, através do intercâmbio de experiências, no sentido de vislumbrar alternativas para conciliar o desenvolvimento e a conservação da biodiversidade da Amazônia. Também naquela ocasião, o expositor equatoriano ministrou curso de tecelagem para artesãos paraenses.

Em contrapartida, o Estado do Pará participou de feira internacional, marcando presença de destaque no 2º Salão do Brasil na França, realizado entre os dias 5 e 7 de setembro de 2007, no Palais de Congrès, em Paris.¹⁰⁸ Para esse caso, coube à CIDS organizar a participação do Estado naquele evento, cujo tema foi "O Pará conserva e desenvolve para o futuro do planeta". Para isso, o estande paraense levou para os visitantes no exterior um passeio marcado pelas cores, cheiros, texturas, sons e gostos típicos do Estado.

Dando prosseguimento às ações internacionais empreendidas pelo Estado do Pará, em outubro de 2007, o governo do Pará participou do Fórum de Negócios dos Países Não-Alinhados (NOAL) em Havana, Cuba, com o objetivo de fechar negócios com os países participantes daquele fórum. Também naquela ocasião, realizou-se visita às instituições cubanas com o intuito de conhecer experiências cubanas de sucesso nas áreas de políticas sociais e de bem-estar social.

No mês de novembro de 2007, uma comitiva do governo do Estado do Pará, chefiada pela governadora Ana Júlia Carepa, realizou visita oficial à Alemanha, Inglaterra, China e Japão. Tal visita teve como expectativa a captação de recursos financeiros internacionais a fundo perdido, com vistas à implementação do modelo de desenvolvimento sustentável no Estado.¹⁰⁹

O governo do Estado do Pará, por meio de parceria entre a Sub-Chefia para Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República e sua Coordenadoria para Cooperação Internacional, promoveu, de 4 a 6 de dezembro de 2007, o 1º Encontro de Governadores da Frente Norte do Mercosul, em Belém.¹¹⁰ O principal objetivo do encontro foi acelerar a integração e a cooperação entre os países do continente sul-americano, com especial foco nos países amazônicos. Para isso, três grandes eixos temáticos

¹⁰⁸ O Pará em Paris. Diário do Pará, Belém – PA, em 10 de setembro de 2007. Caderno 1, p. 1.

¹⁰⁹ Entrevista com a Assessora para Cooperação Internacional da CIDS do Estado do Pará, Sônia Magalhães, Belém – PA, em 16 Ago 2008.

¹¹⁰ Encontro de Governadores do Mercosul. Correio Bragantino, Belém – PA, em 07 de dezembro de 2007. Caderno 1, p. 1-2.

nortearam as discussões dos participantes: desenvolvimento regional sustentável; cooperação técnico-científica, cultural e universitária; e, políticas sociais amazônicas.

Para cada um dos eixos temáticos, foram formados grupos de trabalho, os quais, por sua vez, eram compostos por representantes de organismos internacionais, de organizações não governamentais, de empresas públicas, de instituições de pesquisa e de governos centrais e não centrais, com o intuito de definirem propostas de cooperação e integração. Ao final, o conteúdo produzido por cada grupo de trabalho foi reunido por uma relatoria em uma Agenda de Cooperação e Integração, denominada Agenda Pará.

O Encontro dos Governadores da Frente Norte do Mercosul é uma ação no âmbito do FCCR, espaço criado para permitir a participação direta de governantes subnacionais locais e regionais nas discussões desse bloco de integração. Tal encontro contou com a presença de cerca de quinze instituições supranacionais e cinquenta representações estrangeiras, entre governos centrais e intermediários regionais, organizações não governamentais e instituições de pesquisa, para discutirem o processo de integração e cooperação na América do Sul.

Durante a abertura dos trabalhos daquele encontro, a governadora do Estado do Pará, Ana Júlia Carepa, na qualidade de anfitriã e na qualidade de coordenadora do Comitê de Estados federados e suas contrapartes no FCCR do Mercosul, fez o seu pronunciamento em defesa de uma política de integração que tenha como meta o desenvolvimento da cidadania e, por fim, enfatizou o seguinte texto:

Os processos de cooperação entre os países da América do Sul são totalmente pulverizados e o evento como este [realizado] em Belém, representa, na prática, o primeiro passo para a participação efetiva dos governos estaduais [e seus homólogos estrangeiros] dos países amazônicos no processo de integração regional.

É oportuno ressaltar que o evento realizado em Belém, capital do Estado do Pará, na realidade, foi o segundo encontro de governadores do Mercosul. O primeiro ocorreu na Província de Tucumán, na Argentina, nos dias 18 e 19 de maio de 2007, o qual envolveu, principalmente, as Províncias do noroeste argentino e os Estados federados do nordeste brasileiro.

No âmbito das relações de cooperação internacional com os países vizinhos amazônicos, no mês de janeiro de 2008, em Belém, foi realizada uma reunião com representantes dos governos do Estado do Pará e da República Venezuelana. O principal objetivo da reunião foi dar prosseguimento ao processo de relacionamento ora iniciado, como também de identificar possíveis áreas para a cooperação entre esses dois governos. Para tanto, três temas principais estavam na pauta da reunião: saúde, educação e agropecuária. Naquela

ocasião, contou-se, inclusive, com a participação do embaixador da Venezuela no Brasil, o Sr. Júlio Garcia Montoya.¹¹¹

O setor com os maiores avanços foi o agropecuário. Naquela ocasião, técnicos do governo venezuelano reuniram-se com o Secretário de Estado da Agricultura do Pará, Cássio Pereira, com o objetivo de identificar formas para fortalecer o comércio bilateral. Nesse sentido, o Secretário paraense expôs que:

Hoje, o Pará comercializa grande quantidade de bois vivos para a Venezuela. Mas nosso interesse é vender a carne já processada. Conversamos sobre a possibilidade de fazermos com o governo venezuelano investimentos conjuntos para a construção de frigoríficos binacionais. O Pará exporta, também, búfalo para a Venezuela. Para ampliar o comércio neste setor, deveremos realizar uma missão técnica e empresarial [...].

O Pará tem muito a aprender com os venezuelanos em duas áreas: processamento de cacau para a fabricação de chocolates finos e produção de leite e seus derivados e em contrapartida o Pará passa a tecnologia para o beneficiamento do açaí em seus produtos e subprodutos.

Precisamos também ampliar o conhecimento mútuo na área de assistência técnica e extensão rural.

Com relação à área de saúde, não se logrou muito sucesso, uma vez que as barreiras na legislação dos países impediram uma maior cooperação entre o Pará e a Venezuela. Por exemplo, médicos venezuelanos não podem atuar no Brasil e vice-versa em função da incompatibilidade de seus currículos escolares. Nesse sentido, comentou a Secretária de Estado de Saúde do Pará, Laura Rossetti, presente na reunião que:

O bom exemplo da cooperação na área de saúde é entre Venezuela e Cuba, que tem hoje mais de mil médicos atuando na Venezuela. Para nós, esse processo poderia ser importante porque temos uma defasagem de profissionais no interior. Os médicos brasileiros não querem trabalhar em cidades distantes dos grandes centros urbanos e os estrangeiros poderiam ser uma solução alternativa para o problema.

Já os debates sobre a área de educação foram focados na alfabetização. Um dos temas principais foi a possibilidade de importação pelo governo do Pará, da metodologia utilizada num programa venezuelano de ensino, chamado de “*Si, yo puedo*”, o qual consiste na distribuição de cartilhas da nova Constituição da Venezuela para estimular os adultos analfabetos a aprenderem a ler.¹¹² Por ocasião do término daquela reunião, o embaixador venezuelano ressaltou: “acreditamos que ações pontuais vão fortalecer, com o tempo, a confiança mútua e a relação entre a República Bolivariana de Venezuela e o Estado federado brasileiro do Pará”.

¹¹¹ Ata de Reunião para Cooperação Internacional entre o Estado do Pará, Brasil e a República da Venezuela, Belém – PA, em 23 de janeiro de 2008.

¹¹² “*Si, yo puedo*”, programa venezuelano para alfabetização de adultos que além de aprenderem a ler, identificam seus direitos e obrigações perante ao Estado nacional.

Pela defesa do meio ambiente e em prol das ações sociais na Amazônia, a atriz alemã Nina Hoss¹¹³ foi agraciada pelo governo do Estado do Pará, com o título de “Embaixadora Especial do Pará na Alemanha”. Foi, então, pela primeira vez que o Pará concedeu esse título, o qual foi criado no âmbito do Poder Executivo estadual, através do Decreto nº 851, de 25 de março de 2008, para ser outorgado em ocasiões especiais. Nesse sentido, a escolha de Nina Hoss para a premiação justificou-se pelo trabalho humanitário que a atriz vem desenvolvendo na Alemanha. Ademais, a atriz conhece a realidade da Amazônia, particularmente a do Pará, desde os 14 anos de idade, por influência do seu pai.¹¹⁴

De todo modo, a comenda concedida à atriz alemã possibilitará a defesa dos interesses do Estado do Pará na Europa. Para tanto, em entrevista concedida para o site Portal Amazônia, a nova embaixadora paraense comentou que¹¹⁵ “questões como clima e meio ambiente são tidas como temáticas especiais na Europa. Sei que, com o título de embaixadora do Estado do Pará, terei mais espaço na imprensa alemã para levar a mensagem desse Estado e de seu povo”. E, por fim, acrescentou a embaixadora, lembrando que não será sua missão lutar apenas pela preservação ambiental, mas seu compromisso maior é com o povo amazônida.

Por sua vez, a governadora Ana Júlia Carepa, em entrevista concedida a um jornal paraense,¹¹⁶ ressaltou que foi uma honra para o Pará conceder o título a Nina Hoss e tê-la como embaixadora do Estado na Alemanha: “[...] sabemos que o mais importante não é o título e sim, o que ela pode proporcionar em termos de parcerias em projetos que vão beneficiar o nosso povo”. A governadora lembrou também que “o maior desafio ambiental é manter o desenvolvimento na região sem destruir a floresta e os recursos naturais.” Para isso, a atriz comprometeu-se com a governadora, no sentido de buscar novos parceiros internacionais para projetos que promovam a conservação da biodiversidade amazônica, os direitos dos povos indígenas e a luta contra a pobreza das populações tradicionais.

¹¹³ A atriz alemã com 33 anos. Vencedora, no ano passado, do “Urso de Prata” de melhor atriz no Festival Internacional de Cinema de Berlim, conhecedora das questões amazônicas e manteve a mesma consciência social de seu pai.

¹¹⁴ O ativista Willi Hoss, um dos fundadores do Partido Verde Alemão que, durante as décadas de 1980 e 1990, lutou pela preservação da Floresta amazônica.

¹¹⁵ Atriz alemã vira Embaixadora Especial do Pará. Texto disponível no site www.portalamazonia.com.br (capturado em abril de 2008).

¹¹⁶ Nina Hoss Embaixadora do Pará. Entrevista com Ana Júlia Carepa. Eco da Amazônia, Belém – PA, em 02 de Abril de 2008. Caderno 1, p. 1.

Além disso, o Estado do Pará sediou eventos de maiores envergaduras internacionais,¹¹⁷ como o Fórum Social Mundial (FSM), o Fórum de Autoridades Locais (FAL) e o Fórum de Autoridades Locais da Amazônia (FALA). Com relação ao primeiro evento, o FSM,¹¹⁸ a sua IX Edição aconteceu na Amazônia brasileira, em Belém, capital do Pará, entre 27 de janeiro a 1º de fevereiro de 2009, reunindo cerca de 120 mil pessoas de 150 países. A escolha da Amazônia não foi fortuita, tendo em vista que foi a primeira vez que sua pauta de discussões incluiu questões relacionadas à sustentabilidade e ao modelo econômico como predador do meio ambiente, provocador do aquecimento global e do esgotamento dos recursos naturais.

Os dois últimos eventos, a I Assembleia Geral do FALA e a VIII Assembleia do FAL,¹¹⁹ foram realizados paralelamente à programação do FSM, nos dias 30 e 31 de janeiro de 2009, respectivamente, e tiveram as seguintes temáticas: o primeiro, participação cidadã, meio ambiente e inclusão social na Amazônia; e o segundo, democracia participativa e inclusão social.

O FALA nasceu como proposta da governadora do Estado do Pará, Ana Julia Carepa. Tal proposta foi aprovada pelos governantes amazônicos reunidos no Encontro de Governadores da Frente Norte do Mercosul, em 6 de dezembro de 2007, em Belém – PA. Onze dias mais tarde, na Cúpula da Mercosul, em Montevidéu, no Uruguai, esse fórum foi referendado como uma Subcomissão do FCCR daquele bloco. Nesse aspecto, o FALA tem o objetivo de, em conjunto com os movimentos sociais, integrar a região amazônica e contribuir para a construção de uma unidade latino-americana.

Conforme informações obtidas durante entrevista com a Assessora para Cooperação Internacional da CIDS,¹²⁰ o governo do Estado do Pará contemplava inúmeros projetos com países, como a Alemanha, França, Itália, Japão, China, Venezuela, Equador, entre outros. Por exemplo, com França, Itália e Alemanha, há projetos para a captação de recursos destinados

¹¹⁷ Carta Convocatória do Governo do Estado do Pará. Texto disponível no site www.falfala.org (capturado em fevereiro de 2009).

¹¹⁸ Trata-se de um evento altermundialista organizado por movimentos sociais de diversos continentes, com o objetivo de elaborar alternativas para uma transformação social global. O FSM pretende ser um espaço aberto e democrático. Tem-se demonstrado um grande momento de encontro do movimento antiglobalização e dos movimentos sociais, contando sempre com grandes personalidades e líderes mundiais. Na sua origem, foi proposto como um contraponto ao Fórum Econômico Mundial de Davos, na Suíça, que se realiza anualmente em janeiro. O primeiro FSM foi realizado na cidade de Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil, em janeiro de 2001.

¹¹⁹ Trata-se de um espaço de encontro para o debate e articulações das autoridades locais de todo o mundo com os movimentos sociais.

¹²⁰ Entrevista com a Assessora para Cooperação Internacional da CIDS do Estado do Pará, Sônia Magalhães, Belém – PA, em 16 Ago 2008.

às áreas de educação e cultura de jovens carentes de Belém. Com a China, o Estado estabeleceu projetos para o acolhimento de empresas das áreas industrial e comercial.

Semelhantemente, tem-se com o Japão, projetos de cooperação técnica para transferência de tecnologia de minérios, exploração mineral e mapeamento de recursos naturais do Estado. Nesse sentido, dando continuidade às atividades de cooperação técnica no espaço nipônico, o governo do Pará assinou Memorandos de Entendimento com a Agência do Japão para a Cooperação Internacional (JICA) e o Banco Japonês para a Promoção do Desenvolvimento Internacional (JBIC), em maio de 2008. Com a JICA, a cooperação vinculou-se às áreas de gerenciamento e tratamento de resíduos sólidos urbanos, bem como controle de qualidade das águas, inclusive enviando recentemente técnicos do governo do Estado do Pará para realizar estágio junto aquela entidade japonesa de cooperação internacional.

Já com o JBIC, a cooperação técnica voltou-se para as áreas de recuperação e modernização de transportes urbanos, verticalização e urbanização de favelas e duplicação de ruas. De todo modo, tanto a parceria com a JICA quanto a do JBIC seria financiada com recursos a fundo perdido e seus respectivos acordos regulatórios seriam assinados posteriormente.

Ainda naquela ocasião, ressaltou a Assessora entrevistada que, como resultado da reunião realizada no mês de janeiro de 2008, em Belém, entre os governos do Estado do Pará e da República da Venezuela, o Presidente venezuelano, Hugo Chávez Frías, realizou em março daquele ano, a convite do governo paraense, visita esse Estado federado brasileiro, onde assinou com a governadora Ana Julia Carepa um Protocolo de Cooperação para o intercâmbio dos programas de experiências nas áreas de agropecuária e de educação.

Por último, ressaltou que o Estado do Pará teve por prioridade manter a cooperação no âmbito dos países do sul global e, sobretudo, com os países amazônicos vizinhos. Essa última iniciativa, ora em prática no Pará, era uma pretensão do então governador Almir Gabriel, o qual almejava implantar um Fórum Pan-Amazônico de Cultura, como uma estratégia capaz de estreitar os laços de cooperação econômica e cultural entre os países da Amazônia e Caribe. Em grande medida, tal sonho estava sendo realizado no Estado do Pará, pela administração Ana Júlia Carepa,

Mesmo com todo o entusiasmo demonstrado pelo governo do Estado do Pará com o protagonismo internacional que desempenhou no período descrito acima, a CIDS foi extinta em agosto de 2009. Suas ações internacionais em curso passaram a ser desempenhadas por outros órgãos do Poder Executivo estadual. Coube ao Gabinete da Secretaria de Estado de

Governo (SEGOV) absorver parte dessas ações internacionais e o restante foi remanejado para a Secretaria de Estado de Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia (SEDECT), distribuindo-se entre a Diretoria de Apoio ao Comércio Exterior e uma recém-criada Assessoria de Assuntos Internacionais, ambas vinculadas a essa Secretaria de Estado, conforme relato da nova Assessoria de Assuntos Internacionais do Pará.¹²¹

Essa Assessoria Internacional acrescentou que a extinção da CIDS foi decorrente de problemas orçamentários no âmbito do Estado. O atual governo teria que enxugar a máquina administrativa do Estado e nessa esteira, além da CIDS, outros órgãos foram extintos naquela ocasião, muito embora a CIDS possuísse um orçamento definido para o exercício do ano corrente. Por último, foi acrescentado pela Assessoria Internacional que após a extinção da CIDS, os contatos do Estado do Pará ficaram bastante reduzidos com o meio exterior, uma vez que os recursos financeiros e humanos especializados tornaram-se escassos para desenvolver atividades internacionais.

Desse modo, pode-se dizer que a administração Ana Júlia Carepa representou oficialmente, o marco do exercício da paradiplomacia no Estado do Pará, por meio da institucionalização da CIDS, em julho de 2007, por meio da qual o Estado restabeleceu e renovou seu relacionamento com o meio internacional. Portanto, a criação da CIDS permitiu ao Estado paraense colocar em prática uma política de atuação internacional coerente com seu programa governamental que embutia no seu arcabouço político e econômico um modelo de desenvolvimento regional sustentável.

4.3 A avaliação da experiência da política de atuação internacional paraense

A presente seção objetiva analisar as principais características da política de atuação internacional do Estado do Pará, tomando-se como base o mapeamento procedido das ações externas empreendidas pelos governadores paraenses na seção anterior.

Keating (2004) distinguiu três tipos de motivações para a inserção de governos subnacionais à esfera internacional, a saber, a econômica, a política e a cultural. Nesse sentido, a pesquisa empírica constatou que no Estado do Pará, tanto no governo Almir Gabriel como no de Ana Júlia Carepa, a principal motivação para o empreendimento de ações internacionais era de natureza econômica, com o objetivo de acelerar o desenvolvimento socioeconômico regional do Estado.

¹²¹ Entrevista com o Assessor de Assuntos Internacionais da SEDECT do Estado do Pará, Antônio Fattore, Belém – PA, em 25 Nov 2009.

Para o governo Almir Gabriel, a motivação econômica presente vinculou-se à atração de investimentos estrangeiros produtivos, à absorção de novas tecnologias e ao fomento à pauta de exportações. Também percebeu-se que uma motivação subjacente esteve incrustada em seu governo, que era a intenção de ser reconhecido como líder regional na Amazônia. Tal fato pode ser explicado, através da sua proposta para a institucionalização de um Fórum Pan-Amazônico de Cultura. Esse fórum tinha por objetivo funcionar como mecanismo de discussão de formas e caminhos para o estreitamento de laços de cooperação comercial e cultural, de modo que fosse capaz de unir os governos estaduais e seus homólogos dos países amazônicos.¹²² Apesar do ideário do então governador Almir Gabriel não haver prosperado até o término de sua gestão em 2002, teve o mérito de inspirar governantes subsequentes do Estado do Pará a perseguir tal objetivo.

Na administração Ana Júlia Carepa, a motivação econômica esteve voltada praticamente para as mesmas áreas do governo Almir Gabriel, acrescentando-se a esse rol, a cooperação internacional técnica e a captação de recursos internacionais a fundo perdido. Ainda assim, tais áreas estavam alinhadas com seu programa de governo, no sentido de promover o desenvolvimento regional, muito embora com ênfase para a sustentabilidade social e ambiental da região. Também se observou nesse governo que houve forte tendência para projetar o Estado do Pará internacionalmente, com o intuito de obter um maior reconhecimento junto à comunidade internacional. Tal fato demonstrou não haver indícios de aspiração nacionalista perceptível para alcançar objetivos de ordem política no meio exterior, o que pareceu destoar, em tese, da essência do conceito de motivação política tal como propugnada por Keating (2004). De modo igual, também o fato divergiu de ações de caráter protodiplomático observadas por Duchacek (1990), quando se referiu às atividades internacionais subnacionais realizadas de natureza paralela e conflitiva em relação à diplomacia do governo central.

Ainda no governo de Ana Júlia Carepa, observou-se que o relacionamento internacional do Estado do Pará estava vinculado ao seu modelo de desenvolvimento sustentável, fato esse que concorreu para a criação de sua Coordenaria de Cooperação Internacional para Desenvolvimento Sustentável (CIDS).

A pesquisa percebeu que além da motivação econômica para o Estado do Pará empreender atividades na esfera internacional, fatores condicionantes subjacentes estiveram

¹²² Relato obtido durante a entrevista com a Assessora para Cooperação Internacional da CIDS do Estado do Pará, Sônia Magalhães, Belém – PA, em 16 Ago 2008.

relacionados às duas administrações governamentais estaduais que tiveram lugar no campo das relações internacionais, como os fenômenos do “*me-tooism*”¹²³ e do “eleitoralismo”. Neste sentido, para a gestão Almir Gabriel, o fator condicionante vinculou-se, praticamente ao “*me-tooism*”, tendo em vista que esse governante possuía estreitos laços de amizade com o seu homólogo do Estado do Amapá, o governador João Capiberibe. Por sua vez, o governador Capiberibe já empreendia ações internacionais, desde 1995. Nesse caso, o então governador Almir Gabriel seguiu os passos de seu colega amapaense em direção ao meio internacional, haja vista os resultados positivos alcançados por parte de sua contraparte vizinha. Em outras palavras, o governo Almir Gabriel seguiu a trilha percorrida pelo governador amapaense, utilizando-se de estratégias similares para intensificar seus contatos exteriores. Tal fato pareceu confirmar a possível causa do fenômeno do “*me-tooism*” para “pensar o internacional”, sobretudo, a partir do segundo mandato consecutivo do governador Almir Gabriel.

Já na administração Ana Júlia Carepa, o fator condicionante esteve relacionado fortemente com a estratégia do fenômeno do “eleitoralismo”, tendo em vista que essa governante perseguiu em sua política de atuação internacional, além da promoção do desenvolvimento sustentável do Estado do Pará, o aumento de sua visibilidade política junto ao eleitorado.

De todo modo, observou-se que as áreas priorizadas para a política de atuação internacional do Estado do Pará nas duas administrações governamentais analisadas foram materializados por temas relacionados à *low politics*, como cooperação técnica, investimentos produtivos, turismo, captação de recursos, meio ambiente e outros assuntos de relevância regional. Nesse caso, tal fato pareceu corroborar as percepções identificadas por Duchacek (1990) e Keating (1999) em tal sentido. Por outro lado, o fato pareceu reforçar a tendência dos estudos realizados no Brasil por Vigevani (2006, p. 130), quando observou a existência de “convênios tecnológicos, cooperação técnica, empréstimos, turismo, investimentos, entre outros, [sem um correspondente] movimento em torno de qualquer outro tema que não estivesse ligado a questões locais”.

Analisando a adoção das estratégias básicas de atuação apontadas por Hocking (1999), quanto à projeção internacional das unidades subnacionais, a pesquisa revelou que o Estado do Pará sob as administrações governamentais investigadas empregaram tanto as estratégias

¹²³ Numa tradução livre, significa a “síndrome-do-eu-também”, ou seja, imitar ou copiar algo de alguém.

de mediação como as diretas, com ênfase no emprego da primeira modalidade de atuação internacional subnacional.

Nesse contexto, o Estado do Pará adotou as estratégias de mediação, primordialmente na administração Ana Júlia Carepa. Esse governo utilizou-se dessas estratégias, quando se serviu dos recursos diplomáticos do país para alcançar seus objetivos internacionais. Para esse caso, tal fato pareceu evidenciar a existência de vínculos políticos e pessoais entre os governantes federal e estadual, justificando-se essa afirmação, em grande medida, pelo pertencimento de ambos os níveis de governo à mesma corrente político-partidária.

Diferentemente do ocorrido na administração Ana Júlia Carepa, onde se adotou as estratégias de mediação para a inserção internacional do Estado do Pará, o governo Almir Gabriel, por sua vez, empregou estratégias combinadas, ou seja, formas de atuação internacional mediada e direta. Nesse caso, o governo Almir Gabriel utilizou-se das estratégias diretas, quando se projetou no meio internacional com seus próprios meios e recursos, visando alcançar os interesses do seu Estado. Tais estratégias de atuação foram utilizadas visivelmente, por ocasião das suas viagens realizadas ao Líbano e República Tcheca, em 1999.

Com base na perspectiva de Soldatos (1990) que categorizou os tipos de ações internacionais de governos subnacionais, quanto às interações com o governo central em cooperativas e paralelas, constatou-se a predominância de ações paradiplomáticas cooperativas no Estado do Pará, notadamente, na gestão Ana Júlia Carepa. Tal fato corroborou a percepção da existência de um bom relacionamento entre esse nível de governo e o federal.

Já no governo Almir Gabriel, observou-se evidência de ações internacionais de cunho paralelo, embora tais ações tenham sido empreendidas em clima de harmonia com o Governo Federal, ora com, ora sem o monitoramento por parte daquele nível de governo, mas não chegando a caracterizar a ocorrência de situação conflituosa entre ambos os níveis governamentais.

Um aspecto importante a ser destacado no estudo, foi o conhecimento demonstrado pelo Estado do Pará, principalmente no governo Ana Júlia Carepa, quando se utilizou do leque de mecanismos paradiplomáticos disponíveis para o acesso de unidades subnacionais à esfera internacional proposto por Duchacek (1990) e Soldatos (1993). Para tanto, nessa administração governamental, empregou-se, com maior frequência a participação em eventos de caráter econômico, cultural e social; missões governamentais no exterior; divulgação turística e comercial; sede para fóruns internacionais; estabelecimento de acordos com

agências internacionais de cooperação e com organismos multilaterais para promover o desenvolvimento internacional; cooperação transfronteiriça; e a institucionalização de órgão paradiplomático.

Ademais, a pesquisa de campo revelou que o Estado do Pará, durante a gestão Ana Júlia Carepa, utilizou-se de um instrumento paradiplomático não clássico, isto é, não previsto por Duchacek (1990) e Soldatos (1993) para a inserção internacional de governos subnacionais. Esse instrumento foi a iniciativa de promoção e difusão do Estado no exterior, através da concessão do título de “Embaixadora Especial do Pará na Alemanha” à atriz alemã Nina Hoss.

Direcionando o foco da análise para a visão de Nunes (2004), a qual apontou os eixos prioritários para as ações paradiplomáticas dos Estados federados brasileiros em articulação internacional, atração de investimentos diretos, promoção comercial e turística, cooperação internacional e, por fim, articulação institucional. Por outro lado, Ribeiro (2008) sinalizou que, além dos cinco eixos mencionados acima, esteve presente também o eixo da integração regional. Nesse sentido, no governo Almir Gabriel, a pesquisa revelou que os eixos de promoção comercial e turística e de articulação institucional receberam pouca atenção em relação aos demais eixos de atuação paradiplomática. Esse primeiro eixo, em especial a área turística, praticamente não foi focalizado de forma direta na sua administração, com exceção da sua visita governamental ao Japão, a qual tratou, entre outras, também dessa temática.

Outrossim, na administração Ana Júlia Carepa, constatou-se que todos os eixos paradiplomáticos sinalizados pelas autores acima foram priorizados, com especial destaque para a cooperação internacional e a integração regional. No entanto, também se observou a ausência de melhorias em obras de infra-estrutura do Estado para facilitar o acolhimento de grupos empresariais externos. Nesse caso, o fato mostrou-se na direção contrária à visão de Soldatos (1993), quando observou que a promoção de melhorias de infra-estrutura física constitui um poderoso instrumento paradiplomático que os governos subnacionais podem usufruir para acelerar o desenvolvimento de suas regiões.

Analisando o amplo espectro de possibilidades apontadas por Keating (2004) para a realização de ações paradiplomáticas, por intermédio das entidades alvos, tais como: as organizações internacionais intergovernamentais e multilaterais; governos centrais e subnacionais; organismos e agências internacionais de cooperação para a promoção do desenvolvimento internacional; empresas transnacionais; organizações internacionais não governamentais e movimentos sociais; e, dentre outras. O estudo empírico identificou que o

Estado do Pará, principalmente, na gestão Ana Júlia Carepa, utilizou-se bastante desses canais alvos para se inserir no campo das relações internacionais.

Um aspecto revelado pelo estudo que mereceu ser destacado, foi que o Estado do Pará sob as duas administrações investigadas praticamente não se utilizou das organizações não governamentais de natureza nacional ou internacional. Tal fato sinalizou para baixos níveis de articulação com os setores da sociedade civil organizada, tendo como exceção os contatos estabelecidos com a FIEPA durante a gestão Ana Júlia Carepa. O fato mostrou-se na direção contrária dos princípios diretores preconizados para as atividades institucionais da CIDS.

Sob outro prisma de análise, focalizando-se a tipologia proposta por Duchacek (1990) quanto à dimensão geopolítica, ou seja, quanto ao raio geográfico de alcance da ação internacional subnacional, a pesquisa revelou que o Estado do Pará sob as duas administrações analisadas demonstrou atuar tanto com a paradiplomacia transregional quanto com a global, com predominância do emprego dessa última modalidade de atuação.

A paradiplomacia transregional foi utilizada pelo Estado paraense, por ocasião da administração Ana Júlia Carepa, quando esse governo manteve contatos de negociação com suas contrapartes estrangeiras, governos centrais, grupos empresariais e outras entidades alvos que geograficamente não são contíguos com seu território, mas pertencentes a países limítrofes ao seu. Essa gestão foi marcada por poucas ações internacionais com países limítrofes, como as interações mantidas com a Venezuela, no sentido de transferir o seu *know how* tecnológico para o beneficiamento do açaí, e em novembro de 2007, a assinatura de um acordo de cooperação linguística e cultural com a Guiana Francesa para a implementação de uma política de intercâmbio de professores, de viagens educativas e de outros projetos de sincronização entre as redes de ensino desses governos regionais. Por fim, vale mencionar o ajustamento do acordo para a ponte aérea internacional de Caiena-Belém-Caiena, através da empresa francesa *Air Caraïbes*.¹²⁴

O Estado do Pará adotou principalmente a paradiplomacia global, tanto na administração de Almir Gabriel, quanto na de Ana Júlia Carepa. Tal tipologia de paradiplomacia foi utilizada quando esses governantes realizaram articulações de negociações com seus homólogos estrangeiros, governos centrais, organismos e agências de cooperação, grupos empresariais e outras entidades alvos que pertencem a países não limítrofes ao seu. Esse foi o caso da maioria das ações internacionais empreendidas no Estado, uma vez que o

¹²⁴ Relato obtido durante a entrevista com a Assessora para Cooperação Internacional da CIDS do Estado do Pará, Sônia Magalhães, Belém – PA, em 16 Ago 2008.

foco de seus governantes esteve vinculado, principalmente às áreas de atração de investimentos estrangeiros diretos, à cooperação técnica e à captação de financiamentos internacionais. Normalmente, essas pretensões externas estaduais estiveram presentes nos países desenvolvidos, em princípio, fora do contexto sul-americano.

A pesquisa permitiu constatar também a ausência de ações paradiplomáticas de caráter transfronteiriço no Estado do Pará, fato esse que pareceu confirmar a condição de não vivificação e de difícil acesso à sua faixa fronteira com os países limítrofes. Embora o Estado do Pará faça fronteiras com o Suriname e a República da Guiana, esses dois países, praticamente, não tem relações bilaterais com o Pará nessa sub-região. De todo modo, pode-se dizer que a única relação regional transfronteiriça do Pará com o Suriname deu-se, por intermédio do Programa de Cooperação Transfronteiriça Amazônia, programa financiado pela União Europeia e operacionalizado pela França, através do governo regional da Guiana Francesa, com o objetivo de promover o desenvolvimento socioeconômico e ambiental das regiões de contiguidade. O programa europeu contemplava, além da Guiana Francesa, o Suriname e parte do norte do Brasil, mais especificamente os Estados do Amapá, Pará e o Amazonas.

Por fim, a pesquisa revelou que houve descontinuidade das ações internacionais no Estado do Pará em dois momentos distintos. Primeiro, durante a administração Simão Jatene, uma vez que esse governante direcionou as diretrizes governamentais para atividades essenciais do Estado, como saúde, educação, segurança pública etc. Segundo, por ocasião da extinção do órgão paradiplomático, que também acarretou descontinuidade das ações internacionais estaduais, tendo em vista que as ações de políticas públicas foram focadas em projetos e atividades no âmbito doméstico. A eliminação da CIDS ocorreu na mesma administração governamental que a instituiu, o que pareceu demonstrar, num primeiro *insight*, baixo nível de comprometimento institucional do governo Ana Júlia Carepa com os assuntos internacionais do Estado do Pará, ficando, portanto, a continuidade das ações internacionais estaduais situadas em segundo plano. Tal fato confirmou a constatação de Vigevani (2006), quando observou que as estratégias de inserção das unidades subnacionais brasileiras no cenário internacional são caracterizadas por uma dinâmica ou lógica do tipo *stop and go*.

4.4 Conclusões parciais

A partir da análise procedida na ação internacional do Estado do Pará entre 1995 e 2009, compreendendo três administrações governamentais, o presente estudo identificou

algumas características e tendências do fenômeno da paradiplomacia paraense. Os aspectos delineados possibilitam validar conclusões gerais para as ações de política de atuação internacional protagonizadas pelos Estados fronteiriços da Amazônia brasileira sob inquirição.

Das três administrações governamentais analisadas no Estado do Pará, apenas duas delas atuaram no campo das relações internacionais, como foi o governo de Almir Gabriel (1995-2002) e o de Ana Júlia Carepa (2007-2010). Nesse sentido, observou-se que a motivação econômica era comum a esses governantes para a prática de ações no meio internacional. Tais ações externas estaduais estiveram direcionadas, principalmente para as áreas de atração de investimentos estrangeiros produtivos e de cooperação técnica e captação de financiamentos internacionais a fundo perdido, com o objetivo de promover o desenvolvimento socioeconômico do Estado.

Além disso, também se observou que a dimensão econômica por si só não produziu ações internacionais estaduais, uma vez que vários outros fatores estiveram vinculados nesse processo. Ficou caracterizada nas administrações de Almir Gabriel e de Ana Júlia Carepa, a presença dos fenômenos do “*me-tooism*” e do “eleitoralismo”, os quais deram visibilidade e corpo à política de atuação internacional do Pará.

A agenda internacional do Estado do Pará articulou-se, de modo geral, em torno de três grandes dimensões: a promoção econômico-comercial, a cooperação técnica internacional e a integração regional. A recorrência dessas principais dimensões com seus desdobramentos para áreas específicas de interesse favoreceu uma maior integração do programa governamental de cada administração estadual analisada.

A política de atuação internacional do Estado do Pará caracterizou-se como uma vertente da diplomacia presidencial, sobretudo na administração da governadora do PT, Ana Júlia Carepa. Tal fato reforçou o conceito de diplomacia federativa apregoado pelo Itamaraty para se reportar às ações internacionais empreendidas pelas unidades federadas brasileiras. Por outro lado, o fato refletiu a existência de bom relacionamento do Estado do Pará com o aparato institucional do Governo Federal. Assim, as ações internacionais paraenses, pela sua própria natureza, formas de atuação utilizadas e seus objetivos, estiveram sintonizadas com os princípios gerais da política externa do país.

A condição de vinculação político-partidária dos governadores do Estado do Pará mostrou pouca importância para induzir o “pensar o internacional”. O governador Almir Gabriel do PSDB foi ativista internacional; Simão Jatene, também do PSDB, não o foi; e Ana Júlia Carepa, do PT, o foi. O partido político do governante não foi fator condicionante para

se deduzir uma maior ou menor tendência ao ativismo internacional desse Estado, uma vez que os dois governadores protagonistas internacionais pertenciam a correntes políticas diferentes. Por um lado, a permanência do PSDB no poder durante três administrações estaduais consecutivas (1994-2006) não permitiu colocar em prática uma ação internacional, de forma estável e coerentemente com o programa governamental desse partido político para o Estado. Por outro lado, a alternância político-partidária para o comando do PT (2007-2010), sob a administração da governadora Ana Júlia Carepa, conduziu em um primeiro momento a uma ação externa mais significativa para o Estado do Pará. Tal administração governamental petista esteve baseada em uma estratégia visível com o projeto político do seu partido, notadamente nas dimensões internacional e do desenvolvimento socioeconômico e ambiental. Apesar desses objetivos declarados, no final dessa gestão, em agosto 2009, com a extinção da instância paradiplomática do Estado, colocava-se em xeque o modelo de desenvolvimento sustentável proposto para o Estado paraense. Com efeito, tal fato indicou fragilidade do seu programa político de governo.

Outrossim, uma variável que pareceu refletir tendência para o exercício do ativismo internacional no Estado do Pará foi a condição de pertencimento ao mesmo partido político dos governantes estadual e federal, reforçando a vontade política do governante de turno. Em outras palavras, a política de aproximação com o Governo Federal induziu, em grande medida, à prática de ações paradiplomáticas do Estado do Pará, tanto com os países vizinhos como no âmbito global.

Nesse contexto, a política do Estado do Pará sob as duas administrações atuantes no meio internacional, contou com o apoio técnico da estrutura institucional da diplomacia do governo central. Nesse sentido, tal fato sinalizou para a ausência de isolamento político entre os níveis governamental federal e estadual. Por outro lado, o fato apontou para a existência de boas relações intergovernamentais, marcando-se por ações cooperativas e mediadas que favoreceram o alcance dos objetivos nacionais.

As questões da existência da faixa de fronteira e do isolamento geográfico do Estado do Pará em relação aos grandes centros comerciais do país apresentaram pouca importância para a prática de ações internacionais. Sua privilegiada posição geográfica com saída para o oceano Atlântico, através do rio Amazonas, ficou caracterizada como a condição *sine qua non* para manter relacionamento com o meio exterior, principalmente para a área de exportação de seus produtos regionais. Por outro lado, o fato da faixa fronteira não vivificada com os dois países limítrofes, Suriname e Guiana, aliado à sua difícil acessibilidade, contribuiu para o não

emprego de ações paradiplomáticas transfronteiriças no Estado do Pará, de modo que prevaleceram as ações internacionais transregionais, sobretudo as de caráter global.

De igual forma, também a demanda política da população esteve praticamente ausente para a mobilização do Estado do Pará no campo internacional, mas ainda assim, tal fato revelou uma algum tipo de articulação política por parte da sociedade paraense, de forma isolada e espontânea, para o seu exercício da cidadania. Essa situação foi marcada pelo interesse despontado por um *stakeholder*¹²⁵ econômico, a FIEPA, com o intuito de potencializar, através de ações conjuntas, a pauta exportadora do Estado.

A política de atuação internacional do Pará na gestão Ana Júlia Carepa, mostrou-se eficiente para marcar espaço no meio exterior, principalmente em relação às questões de preocupações com a pobreza, conservação da biodiversidade e uso sustentável da floresta na perspectiva de que “um outro mundo é possível”. Nesse sentido, a concessão do título de “Embaixadora Especial do Pará na Alemanha” à atriz Nina Hoss, em março de 2008, apontou evidências para essa direção, valorizando e divulgando as ações de políticas públicas sustentáveis, como estratégia de construção de uma imagem internacional para o Estado.

As ações de atuação internacional protagonizadas pelo Estado do Pará nas duas administrações investigadas estavam carimbadas como políticas de governo, marcadas por um profundo engajamento pessoal e político de cada governante de turno. Tais ações externas estaduais revelaram forte tendência para a não consolidação de uma ação de política de Estado. A institucionalização do órgão para tratar dos assuntos internacionais do Estado, a CIDS, em julho de 2008, seguida de sua extinção, em agosto de 2009, sinalizaram visivelmente nessa direção. Tais fatos ocorreram na administração do mesmo governante.

Um aspecto importante a ser trazido à baila da análise, referiu-se à dinâmica do fenômeno do *stop and go*, a qual esteve presente no Estado do Pará em dois momentos distintos. Primeiramente, por ocasião da alternância governamental de Almir Gabriel para Simão Jatene, ambos do PSDB, em 2003, quando houve forte ruptura das ações internacionais estaduais, em grande medida, advinda de certa dose de personalismo desse último governante. O outro momento ocorreu no decurso da administração da governadora Ana Júlia Carepa, em 2009, quando houve a eliminação da instância paradiplomática do Estado que, embora provocada por forças circunstanciais, como problemas de natureza orçamentária e financeira, colocava as ações internacionais estaduais em segundo plano. Para esse caso, tal fato pareceu

¹²⁵ Numa tradução livre, significa alguma pessoa ou grupo político, econômico ou social que apoia ou tem interesse em algo ou alguém.

destoar do programa governamental carepenho, uma vez que houve forte descontinuidade das ações externas paraenses, o que comprometeu, de forma substancial, o modelo de desenvolvimento sustentável do Estado, ora implementado.

O último aspecto relevante que se dessumiu da análise da política de atuação internacional do Estado do Pará sob as administrações governamentais, embora em momentos temporais distintos, mas sob o mesmo espaço territorial, foi a forte tendência de empreendimento de ações paradiplomáticas direcionadas à captação de financiamentos internacionais a fundo perdido. Nesse sentido, tal fato pareceu revelar preocupação por parte do poder público estadual e, sobretudo no governo de Ana Júlia Carepa para prover e restaurar bens públicos em prol do bem-estar de sua coletividade.

Por fim, o quadro delineado acima retratou as principais características e tendências gerais inerentes à política de atuação internacional do Estado do Pará que, em grande medida, mostrou-se na mesma direção preconizada pela literatura da paradiplomacia subnacional brasileira e internacional.

CAPÍTULO V

O ESTADO DE RORAIMA

5.1 Aspectos gerais do Estado

Em suas origens históricas, a área territorial do atual Estado de Roraima foi objeto de disputas por espanhóis, portugueses, holandeses e ingleses, desde o início do século XVI. Em 1904, houve grave disputa territorial fronteiriça do Brasil com a Inglaterra, a qual pretendia assegurar sua presença na Bacia amazônica. Por outro lado, a linha fronteiriça reivindicada pelo Brasil abriria ao nosso país o acesso ao vale do Rio Essequibo. A extensão territorial contestada era de cerca de 30.000 Km². O pleito de contestação das terras do atual Estado de Roraima pelos governos brasileiro e inglês na fronteira com a antiga Guiana Inglesa terminou naquele ano, através da arbitragem do soberano italiano Victor Emanuel III. Tal arbitragem significou para o Brasil uma perda de territórios ocupados historicamente desde o século XVIII, quando os portugueses construíram o Forte São Joaquim na foz do Rio Tacutu, afluente do Rio Branco. Por outro lado, levou-se a influência da Inglaterra até o vale do Essequibo, incorporando à Guiana Inglesa a maior parte das terras da região do Pirara, direito esse nunca afirmado pelos ingleses até meados do século XIX.

Do ponto de vista geográfico, o Estado de Roraima localiza-se na parte noroeste da Amazônia brasileira. A maior parte da sua área territorial está incrustada no hemisfério norte, o que lhe permite uma posição estrategicamente privilegiada, pela proximidade com o Mar do Caribe como saída para o resto mundo, através dos dois países limítrofes.

O Estado de Roraima faz fronteira com a Venezuela e a República Cooperativa da Guiana. Nessa linha fronteiriça, está localizado o ponto mais setentrional do Brasil, o Monte Caburaí. A fronteira da Venezuela com o Estado de Roraima, fronteira predominantemente seca, encontra-se vivificada principalmente no encontro das cidades de Pacaraima e de Santa Elena de Uairén, servindo de corredor turístico, em especial para os Estados do Amazonas e Roraima em direção aos países caribenhos.

O acesso a essa região fronteiriça do Brasil se dá por meio da BR-174 que interliga as cidades de Manaus, Boa Vista e Pacaraima. Chama-se a atenção para o posicionamento geográfico do Estado de Roraima, praticamente isolado do restante do país por vias terrestres,

por meio dessa rodovia asfaltada, o Estado de Roraima promove articulações internacionais significativas, via Venezuela.

De forma semelhante, também existem atividades internacionais com a República da Guiana, embora evidenciando um relacionamento embrionário e que deverá ser fortalecido com o asfaltamento da rodovia de Lethem a Georgetown. A região de fronteira de Roraima com o território guianense assume posição de destaque, haja vista se tratar da única fronteira terrestre entre o Mercosul e o Caricom. Nesse caso, por intermédio da BR-401 que interconecta as cidades de Boa Vista à de Bonfim e essa última à de Lethem, capital do Conselho Regional Takutu-Upper Essequibo, graças à recém-construída ponte internacional sobre o Rio Tacutu nessa região fronteiriça.

Portanto, as rodovias BR-174 e BR-401 são as únicas ligações terrestres do Estado de Roraima com os dois países vizinhos e desempenham uma função estratégica e de alto significado para o desenvolvimento socioeconômico da região fronteiriça entre Brasil, Venezuela e Guiana. Essas duas rodovias federais representam uma importante ligação para os países do Caribe, uma vez que, a partir de Roraima, via BR-174, é possível atingir os portos venezuelanos, e da BR-401, chega-se aos portos da Guiana.

A economia do Estado de Roraima baseia-se na agricultura e nos recursos naturais abundantes. Economicamente, seu peso no Brasil tem pouca expressividade, tanto em termos de PIB, sendo o menor do país, com pouco menos de 0,2% do PIB nacional, quanto de comércio exterior, em que responde por menos de 0,1% das exportações totais do país. Sua pauta de exportação muito pouco diversificada envolve basicamente madeira, grãos de soja e arroz. No entanto, o Estado de Roraima possui vocação natural para o ecoturismo. Sua capital serve de pólo indutor das atividades turísticas para os demais produtos e serviços turísticos disponíveis no Estado.

A partir dos aspectos apresentados acima, o Estado de Roraima vem definindo sua política de inserção no campo das relações internacionais.

5.2 A agenda internacional dos governadores roraimenses e seus desdobramentos

A presente seção objetiva identificar e caracterizar as principais ações de política internacional realizadas pelos governadores do Estado de Roraima no período de análise considerado. Tal período compreende as administrações de Neudo Campos (1995 – 2002)¹²⁶

¹²⁶ Neudo Ribeiro Campos, engenheiro civil e ex-governador do Estado de Roraima. Estado que governou por duas vezes consecutivas: sendo eleito para o primeiro mandato de 1995 a 1998 pelo Partido Trabalhista

de filiação político-partidária instável,¹²⁷ Flamarion Portela (2002 - 2004)¹²⁸ do Partido Social Liberal (PSL), Ottomar Pinto (2004 – 2007)¹²⁹ e parte da gestão de Anchieta Júnior (2007-2010),¹³⁰ ambos do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), conforme se demonstra a seguir.

5.2.1 O governo Neudo Campos

A pesquisa de campo revelou que o Estado de Roraima, durante o governo Neudo Campos, procurou estreitar o relacionamento com os países limítrofes, Venezuela e Guiana. Embora houvesse precedentes na primeira administração Ottomar Pinto (1991-1994) voltados para a Venezuela, sobretudo, para a facilitação de importação de insumos básicos para as empresas agropecuárias do Estado.¹³¹

Foi a partir do governo Neudo Campos que os assuntos internacionais do Estado de Roraima ganharam destaque, especialmente em seu segundo mandato (1999 - 2002), quando várias iniciativas foram empreendidas e voltadas fundamentalmente para o setor comercial exportador. Almejava-se inserir o Estado na economia global, mas tal política mostrou-se limitada em face da falta de atratividade das potencialidades econômicas apresentadas pelo Estado.

Com efeito, a incorporação da inserção internacional do Estado na agenda política do governo roraimense foi estimulada por questões de caráter doméstico, como a necessidade de promover a melhoria da *performance* da balança comercial exportadora do Estado e de intensificar o relacionamento transfronteiriço com os dois países vizinhos. Essas duas

Brasileiro – PTB e para o seu segundo mandato de 1999 a 2002 pelo Partido Progressista Brasileiro – PPB. Em abril de 2002, renunciou o cargo para se candidatar ao senado pelo Partido da Frente Liberal – PFL.

¹²⁷ Durante as suas duas administrações estaduais consecutivas, o governador Neudo Campo esteve vinculado a três correntes político-partidárias: PTB; PPB; e, PFL.

¹²⁸ Francisco Flamarion Portela, engenheiro elétrico e ex-governador do Estado de Roraima. Assumiu a vaga de governador em maio de 2002 quando o titular Neudo Campos renunciou ao cargo para se candidatar ao senado. No mesmo ano foi eleito governador do Estado de Roraima pelo Partido Social Liberal – PSL, mas se filiou ao Partido dos Trabalhadores - PT em seguida. Em 10 de novembro de 2004, decisão do Supremo Tribunal Eleitoral cassou o seu mandato por crime eleitoral e em seu lugar assumiu o segundo colocado da eleição, Ottomar Pinto.

¹²⁹ Ottomar de Sousa Pinto, Oficial Brigadeiro da Aeronáutica e ex-governador do Estado de Roraima. Assumiu a vaga de governador em 11 de novembro de 2004 quando o titular eleito Flamarion Portela foi cassado do cargo. Em 2006, foi reeleito governador com um mandato de 2007 a 2010, mas faleceu em 11 de dezembro de 2007, assumindo a vaga o vice-governador Anchieta Júnior.

¹³⁰ José de Anchieta Júnior, engenheiro civil e atual governador do Estado de Roraima até 2010.

¹³¹ No período de 1991 a 1994, o governo do Estado de Roraima estabeleceu contatos de negociação com a Venezuela. Tais iniciativas internacionais visavam que as empresas do setor agrícola pudessem importar fertilizantes daquele país com menos entraves burocráticos, uma vez que a compra no mercado nacional era dispendiosa, em termos de custos, tempo e distância.

temáticas passaram a ser valorizadas na medida em que contribuía para que o governador adquirisse reconhecimento no plano estadual, sobretudo para imprimir um novo direcionamento à sua segunda gestão consecutiva e consolidar a imagem de estadista e de ativista internacional que pretendia construir.

Dentro dessa perspectiva, ciente da importância da dimensão internacional para o êxito de sua administração estadual, o governo Neudo Campos intensificou os contatos com o meio exterior, conforme se vê a seguir.

Com a Venezuela, o Estado de Roraima promoveu um intenso processo de interação. Estabeleceu-se uma espécie de arranjo de integração fronteiriça subnacional com seu homólogo fronteiriço, o Estado de Bolívar, com o intuito de enfrentar os problemas que afetavam seus territórios por meio de soluções comuns. Foram firmados convênios de cooperação para a implementação de projetos em diversas áreas,¹³² notadamente meio ambiente, incluindo os temas do zoneamento econômico e ecológico e da recuperação de áreas degradadas pela mineração na região de fronteira.

De igual importância, na área de segurança pública e defesa civil, o Estado de Roraima, através do seu então Instituto Superior de Segurança Pública, promoveu parceria para o treinamento e atualização de policiais civis venezuelanos do Estado de Bolívar. Semelhantemente, também se firmou parceria para a viabilização do comércio e do turismo e a facilitação do trânsito de pessoas na região de fronteira.

Ainda nesse contexto, o governo do Estado de Roraima e sua contraparte estrangeira venezuelana mobilizaram-se para implementar um projeto de cooperação na área de energia. Esse projeto previa o fornecimento de eletricidade, através da interconexão física e elétrica da Usina de Macagua II do Complexo de Guri, da região da Guayana à cidade Boa Vista. Tal iniciativa de cooperação internacional subnacional foi referendada, *a posteriori*, pelos dois governos centrais do Brasil, Fernando Henrique Cardoso, e da Venezuela, Hugo Chávez Frías, através da celebração de um acordo de cooperação bilateral assinado em 1997. A partir do mês de julho de 2001, a linha de transmissão elétrica venezuelana entrou em operação, embora sendo inaugurada oficialmente pelos dois presidentes apenas em 13 de agosto daquele ano. Ela possui cerca de 700 Km de extensão e fornece aproximadamente 200 MW de energia elétrica ao Estado de Roraima.¹³³

¹³² Relato obtido durante a entrevista com o ex-governador do Estado de Roraima, Neudo Ribeiro Campos, Boa Vista – RR, em 02 de dezembro de 2009.

¹³³ Linhão de Guri beneficia Roraima. Texto disponível no site www.PINIweb.com.br (capturado em junho de 2008).

Paralelamente, com a República da Guiana, o relacionamento do Estado de Roraima era bastante modesto, uma vez que o seu homólogo fronteiriço guianense, como também o próprio país em si, ofereciam pouca atratividade para uma maior interação. Mesmo assim, ainda no curso do seu primeiro mandato (1995-1998), o governo Neudo Campos realizou o 1º Encontro de Negócios Roraima-Guiana, o qual reuniu na capital do Estado representantes dos dois governos e de grupos empresariais roraimenses e guianenses.¹³⁴

De igual forma, no início do ano de 2000, em Boa Vista, o Estado de Roraima realizou o 1º Encontro Institucional Brasil-Guiana, o qual foi organizado em parceria com o Itamaraty.¹³⁵ Naquela ocasião, contou-se com a participação de vários órgãos institucionais dos governos centrais brasileiro e guianense para a discussão e implementação de ações para a facilitação do comércio entre os dois países.

Similarmente, durante as duas administrações consecutivas do governador Neudo Campos (1994-2002), várias reuniões foram realizadas entre o Estado de Roraima e a Guiana. Almejava-se, nesse caso, avançar os entendimentos sobre a abertura de consulado daquele país em Boa Vista, mas também tratar de outros assuntos correlatos para o estreitamento do relacionamento fronteiriço.

Fora do contexto sul-americano, em junho de 1999, o governo Neudo Campos realizou viagens à Europa, China, Japão e Estados Unidos, onde divulgou as potencialidades do Estado de Roraima e os investimentos recém-realizados em obras de infra-estrutura, com o objetivo de atrair investimentos diretos. Em julho daquele ano, o governador Neudo Campos participou de um encontro em Milão, na busca de investimentos nas áreas da indústria têxtil, de calçados, de cerâmica, de granitos e da agroindústria.¹³⁶

Em julho de 2000, o Estado de Roraima acolheu na sua capital, a Confederação Italiana de Agricultura, a qual reuniu diretores e especialistas de entidades italianas dos seguimentos de reflorestamento e de política agrícola com o setor agroindustrial do Estado. Naquela ocasião, o governo roraimense colocou à disposição grande extensão de terras para empresas italianas selecionadas e empresas roraimenses interessadas em atividades experimentais no Estado.¹³⁷

¹³⁴ Relato obtido durante a entrevista com o ex-governador do Estado de Roraima, Neudo Ribeiro Campos, Boa Vista – RR, em 02 de dezembro de 2009.

¹³⁵ BOGÉA FILHO, Antenor Américo Mourão. A diplomacia federativa, 2001, p. 102.

¹³⁶ BOGÉA FILHO, Antenor Américo Mourão. A diplomacia federativa, 2001, p. 102.

¹³⁷ Relato obtido durante a entrevista com o ex-governador do Estado de Roraima, Neudo Ribeiro Campos, Boa Vista – RR, em 02 de dezembro de 2009.

A política internacional empreendida pelo governo Neudo Campos também contemplou as áreas de educação, segurança pública e defesa civil.¹³⁸ Nesse sentido, com seu homólogo canadense, a Província de Quebec, foi assinado um acordo de cooperação para formação e realização de estágios de policiais civis roraimenses na Academia de Investigação Policial do Ministério da Segurança daquele governo provincial.¹³⁹ Já com o governo francês, a cooperação passou a se organizar em torno de programas de estudos em nível de mestrado e doutorado e também, estágios para os professores do então Instituto Superior de Educação do Estado.

Por fim, o governo Neudo Campos pretendia realizar a abertura de um escritório de representação comercial em Taipei, Taiwan, a convite daquele governo, com o intuito de fortalecer as exportações do Estado.¹⁴⁰ No entanto, tal fato não foi concretizado. O Itamaraty realizou gestões junto ao governo roraimense para persuadi-lo a abandonar esse projeto, ponderando que o governo brasileiro não reconhece Taiwan como Estado nacional soberano. Trata-se de uma Província chinesa rebelde que luta pela sua independência política.

De modo geral, pode-se dizer que a administração do governador Neudo Campos representou o marco inaugural do Estado de Roraima para se inserir no meio internacional. Nesse aspecto, estabeleceram-se os primeiros contatos de cooperação fronteiriça com os dois países vizinhos, sobretudo com seu homólogo fronteiriço, Estado de Bolívar, na Venezuela.

5.2.2 O governo Flamarion Portela

Em maio de 2002, com a assunção de Flamarion Portela como novo governador do Estado de Roraima, motivada pelo afastamento do seu titular para se candidatar ao Senado, iniciou-se uma fase de ruptura para o relacionamento internacional do Estado. Havia, entretanto, forte incompatibilidade política entre o governador Neudo Campos e o seu vice, que então assumia o governo do Estado.

Ao iniciar essa nova administração estadual, todos os esforços políticos foram redirecionados para questões de cunho social. O governador Flamarion Portela buscava o desenvolvimento do Estado por meio de políticas públicas voltadas para a distribuição de

¹³⁸ Ibidem, relato de entrevista com Neudo Campos.

¹³⁹ Diferentemente de outros países, o Canadá admite a existência de ministérios provinciais para tratar das áreas específicas de suas províncias, como por exemplo, um ministério de educação de um governo provincial corresponderia a uma secretaria estadual de educação no Brasil.

¹⁴⁰ Ibidem, relato de entrevista com Neudo Campos.

renda e a geração de empregos e, conseqüentemente, acreditava-se que provocaria a transformação do perfil socioeconômico do Estado.

Dessa forma, para o período do governo de Flamarion Portela, não se registrou nenhum fato de relevância realizado pelo Estado de Roraima com o meio internacional, uma vez que os projetos de negociação internacional implementados pelo seu predecessor imediato foram relegados a um segundo plano.

5.2.3 O governo Ottomar Pinto

Em novembro de 2004, com a cassação do mandato do titular eleito, ocorria a posse de Ottomar Pinto no governo do Estado de Roraima. Seu governo propiciou um avanço significativo para o tratamento das questões internacionais do Estado, com ênfase para ações voltadas para a integração fronteiriça do Estado de Roraima com seus países limítrofes, e com a criação da Secretaria de Estado Extraordinária das Relações Institucionais, Comerciais e Culturais com Países Fronteiriços (SERI).

A Secretaria de Relações Comerciais e Culturais com Países Fronteiriços foi originalmente instituída pelo Decreto nº 6734 – E, de 14 novembro de 2005, ficando vinculada à Casa Civil do Chefe do Poder Executivo do Estado de Roraima para efeito de coordenação de sua atuação operacional e apoio administrativo-financeiro, inclusive de pessoal e logístico.

O mencionado Decreto estadual contemplava no seu artigo 1º que:

Fica instituída a Secretaria de Estado Extraordinária das Relações Institucionais, Comerciais e Culturais com Países Fronteiriços que tem o objetivo de coordenar tais relações e como finalidade precípua de cuidar dos interesses bilaterais ou multilaterais do Governo do Estado de Roraima.

Outrossim, através da Lei nº 568, de 1º de dezembro de 2006, aprovava-se a prorrogação do prazo de duração dessa nova instância paradiplomática roraimense.¹⁴¹ Também se alterava sua denominação para Secretaria de Estado Extraordinária para Assuntos Internacionais (SEAI). Ademais, foi mantido o restante do texto original do dispositivo legal que a instituiu.

De modo geral, essa Secretaria foi instituída como um órgão voltado essencialmente para promover, em conjunto com a Casa Civil, articulações entre as instituições roraimenses de caráter público e privado e suas congêneres nos países fronteiriços. Visava-se, portanto,

¹⁴¹ O órgão de assuntos internacionais do Estado de Roraima carecia de prorrogação anualmente pelo Chefe do Poder Executivo, uma vez que ainda não teria sido submetida ao crivo do Poder Legislativo do Estado.

viabilizar um processo de cooperação para o intercâmbio e promoção de projetos bilaterais ou multilaterais nas áreas comerciais e culturais do Estado.

O primeiro Secretário da outrora SERI foi o ex-governador Neudo Campos que, em entrevista concedida ao autor desta pesquisa, relatou:

[...] sabemos que as características geopolíticas peculiares do Estado de Roraima e seu isolamento com os grandes centros comerciais do país, forçamos a unir aos nossos vizinhos [Venezuela e Guiana]. Desde o meu primeiro governo, tentei aumentar o relacionamento com eles, mas também procurei buscar outras oportunidades lá fora. Pretendia trazer empresas chinesas industriais das áreas têxtil, calçado e outras. Mas, consegui implementar muitas outras coisas nesses oito anos de governo, como tirei Roraima da escuridão [energia elétrica da Venezuela]. Já como Secretário de Governo do Brigadeiro Ottomar Pinto tentei reativar todos os vínculos de relacionamento internacional com os países vizinhos e outros na Europa e na Ásia, mas o foco do Brigadeiro são com os países limítrofes. Não podemos contentar somente com os recursos do Governo Federal e os gerados pelo Estado, temos que buscar outras alternativas para promover o desenvolvimento desse Estado. [...].¹⁴²

Dentro do contexto fronteiriço, o estudo empírico constatou que o Estado de Roraima durante o governo Ottomar Pinto empreendeu uma série de ações de política de atuação internacional, com o intuito de acelerar o processo de integração fronteiriça com os dois países vizinhos, conforme se observa a seguir.

No início do ano de 2005, o governador Ottomar Pinto e seu homólogo fronteiriço venezuelano, o governador Francisco Rangel Gómez, reuniram-se com o propósito de somar forças para vencer os entraves da burocracia, da distância, do idioma e do ceticismo. Seus objetivos eram de estreitar os laços de cooperação existentes e de impulsionar a criação de uma zona de integração fronteiriça, nas dimensões econômica, social e cultural entre seus Estados. Tal projeto arquitetado por esses mandatários subnacionais fronteiriços estava inspirado nos princípios integracionistas do libertador Simón Bolívar, o qual apregoava: “união, união ou a anarquia nos devorará”. Nesse sentido, esses governantes pretendiam recuperar o tempo perdido em que suas regiões fronteiriças estiveram relegadas a segundo plano pelas administrações centrais de seus países.¹⁴³

Em tal contexto, em 17 de abril de 2006, em Boa Vista, foi realizado o I Encontro de Governadores Roraima/Bolívar. A partir daquela data, ficou estabelecido o *modus vivendi* de cooperação entre esses dois governos fronteiriços, os quais passaram a se reunir de duas a três vezes ao ano. As reuniões tinham o objetivo de proceder à avaliação de resultados concretos

¹⁴² Entrevista com o ex-secretário da antiga SERI do Estado de Roraima, também ex-governador e atual Deputado Federal do Estado, Boa Vista – RR, em 02 de dezembro de 2009.

¹⁴³ Entrevista com o Secretário de Relações Fronteiriças do Estado de Roraima, Sérgio Pillon Guerra, Boa Vista – RR, em 03 julho de 2008.

dos Memorandos de Entendimentos assinados para várias áreas, como educação, turismo, facilitação do comércio e do trânsito de pessoas na região de fronteira, entre muitos outros assuntos correlatos.¹⁴⁴

As ações de iniciativas internacionais empreendidas pelos Estados de Roraima, no Brasil, e de Bolívar, na Venezuela, foram reconhecidas e fortalecidas pelos dois governos centrais nacionais. Por sua vez, os dois Presidentes atualmente se reúnem trimestralmente, com a finalidade de dar continuidade ao tratamento de temas da intensa agenda bilateral: comercial, econômica, cultural, educacional, energética e industrial e de cooperação agrícola.¹⁴⁵ Em grande parte, muitos dos itens dessa agenda política delineada para os dois países foram construídos inicialmente pelos dois governos subnacionais fronteiriços.

Nessa direção, os dois governos centrais afirmaram compromissos, no sentido de manter uma agenda bilateral¹⁴⁶ que reflita o incremento do desenvolvimento econômico e social de seus povos. Para isso, contam além dos encontros entre os governadores dos Estados de Roraima e Bolívar, com reuniões de instâncias institucionais binacionais, como a do Grupo de Trabalho sob Desenvolvimento Fronteiriço (GTDF) e da Comissão Binacional de Alto Nível (COBAN).

As instâncias binacionais têm por objetivo tratar em conjunto, entre outros temas, os relacionados ao processo de integração da região de fronteira entre os dois países, como também, proceder à avaliação de implementação de projetos conjuntos, tais como: a recuperação urbanística e paisagística das cidades de Pacaraima e de Santa Elena do Uiarén; o melhoramento das estradas que dão acesso às referidas cidades; o estabelecimento de cabos de fibra ótica entre os Estados de Roraima e de Bolívar; e, a instalação recíproca de bancos oficiais nos dois lados da fronteira.¹⁴⁷

De forma semelhante, com relação à República Cooperativa da Guiana, o governo Ottomar Pinto realizou intermediações junto aos órgãos públicos brasileiros e guianenses. Visava-se promover melhorias nas relações fronteiriças, primordialmente com ações voltadas para a facilitação do comércio, turismo e solução de problemas que ocorrem no dia-a-dia na região de fronteira.¹⁴⁸

¹⁴⁴ Relato de entrevista com Sérgio Pillon.

¹⁴⁵ Comunicado Conjunto Brasil-Venezuela da visita do presidente Lula à Venezuela, Caracas, em 27 de julho de 2008.

¹⁴⁶ Ibidem, p. 2.

¹⁴⁷ Ata da VIII Reunião do Grupo de Trabalho sobre Desenvolvimento Fronteiriço Brasil-Venezuela, Brasília – DF, 23 e 24 de setembro de 2008, p. 2.

¹⁴⁸ Entrevista com o Secretário de Relações Fronteiriças do Estado de Roraima, Sérgio Pillon Guerra, Boa Vista – RR, em 03 julho de 2008.

Do mesmo modo, o Estado de Roraima recepcionou autoridades guianenses, como o Primeiro Ministro, Samuel Hinds e a Embaixadora no Brasil, Mrs. Marylin Cherry Miles.¹⁴⁹ Com o Primeiro Ministro, o governador Ottomar Pinto tratou de interesses comuns do Estado de Roraima e da Guiana, com o intuito de que o mesmo intercedesse junto aos governos centrais brasileiro e guianense em relação à necessidade premente de conclusão da ponte internacional sobre o Rio Tacutu, o alfandegamento da área fronteira de Lethem e Bonfim, o asfaltamento da estrada Lethem-Georgetown e, por fim, a construção de um porto em águas profundas em Barbice, próximo à capital guianense.

Com a Embaixadora guianense, naquela ocasião, tratou-se do interesse em acelerar o processo de integração fronteira do Estado de Roraima, no Brasil, com a Guiana, objetivando ampliar as oportunidades de negócios entre empresários brasileiros roraimenses e os daquele país. Além do mais, também foram analisados possíveis projetos de cooperação para as áreas de educação, saúde, agricultura, segurança pública e defesa civil, georeferenciamento da região de fronteira, entre outros.

De tudo que se expôs acima, pode-se inferir que o governo Ottomar Pinto representou o marco inicial do exercício paradiplomático no Estado de Roraima, através da institucionalização da antiga SERI, em novembro de 2005, a qual mais tarde foi denominada de SEAI. Portanto, a criação dessa instância paradiplomática permitiu ao Estado roraimense, ao mesmo tempo, restabelecer e reforçar o relacionamento com os países vizinhos, sobretudo com ações focadas no fortalecimento da zona de integração fronteira subnacional com o seu homólogo venezuelano, Estado de Bolívar.

5.2.4 O governo Anchieta Júnior

Na atual gestão, conduzida pelo governador Anchieta Júnior e iniciada em dezembro de 2007, conferiu-se ainda mais importância à intensificação de intercâmbios internacionais, sobretudo para projetos de cooperação técnica e de transferência de tecnologia já em execução entre os Estados de Roraima, no Brasil, e Bolívar, na Venezuela.

Nesse contexto, como primeira iniciativa, logo nos seus primeiros dias como novo Chefe do Poder Executivo do Estado, o governador Anchieta Júnior, além de prorrogar o prazo de duração da SEAI, alterou também suas competências básicas, por meio da Lei nº

¹⁴⁹ Relatório de Atividades da Secretaria para Assuntos Internacionais do Estado de Roraima, Boa Vista – RR, dezembro de 2007, p. 2.

621, de 14 de dezembro de 2007. Em tal sentido, o artigo 2º da mencionada Lei estadual contemplava que:

A Secretaria de Estado Extraordinária para Assuntos Internacionais terá suas atribuições ampliadas com a finalidade de coordenar os interesses internacionais do Governo do Estado de Roraima e manter permanente articulação e relacionamento com os órgãos federais para que a diplomacia federativa seja efetiva, contribuindo para uma maior inserção de Roraima no mercado internacional.

Face ao fato acima, pode-se depreender que o governo Anchieta Júnior pretendeu agregar mais efetividade para as ações internacionais empreendidas pelo Estado de Roraima, com o intuito de inserir a economia estadual no contexto internacional. Por outro lado, também determinava que tais articulações internacionais fossem intermediadas pelas vias dos órgãos do Governo Federal.

Outrossim, a administração do governador Anchieta Júnior seguiu os mesmos passos do seu predecessor, Ottomar Pinto. Nesse sentido, o Estado de Roraima tem dado continuidade a densa agenda de política internacional com os dois países vizinhos, conforme se vê a seguir.

Com a Venezuela, em especial o Estado de Bolívar, o governo roraimense tem intensificado as ações de cooperação técnica e de transferência de tecnologia que se iniciaram desde maio de 2006. Naquela época foram firmados os primeiros Memorandos de Entendimentos para as áreas de comércio, turismo, educação, saúde, agricultura e de segurança pública e defesa civil.¹⁵⁰ De todo modo, tais ações já obtiveram resultados visíveis para as populações desses dois governos subnacionais fronteiriços.

Na área de agricultura, o Estado de Roraima, através da sua Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, em parceria com a EMBRAPA/RR e o SENAR/RR, promoveu atividades para o fortalecimento agrícola do Estado de Bolívar. Tal propósito almejava contribuir para o melhor fornecimento de alimentos essenciais à população daquele ente subnacional venezuelano. Ademais, no âmbito da cooperação técnico-científica em matéria agrícola, iniciou-se a plantação de soja com sementes especialmente adaptadas aos solos venezuelanos, as quais, por sua vez, foram produzidas geneticamente em ação conjunta da EMBRAPA e do GERR¹⁵¹ e fornecidas ao Estado de Bolívar. Outros projetos, ora em

¹⁵⁰ Entrevista com o Secretário de Relações Fronteiriças do Estado de Roraima, Sérgio Pillon Guerra, Boa Vista – RR, em 03 julho de 2008.

¹⁵¹ Governo do Estado de Roraima.

andamento, incluíam o desenvolvimento de técnicas para ampliar a produção de leite e de proteína animal, com vistas a garantir a segurança alimentar do povo venezuelano.¹⁵²

Em contrapartida, o governo Anchieta Júnior perseguiu, através da cooperação fronteiriça, a implementação de vários projetos, tais como a interconexão de fibra ótica entre os Estados de Roraima e de Bolívar, a interligação por via aérea entre as capitais de seus Estados e a implantação de um Centro Binacional Intercultural. Tal Centro Binacional será localizado na região fronteiriça, de sorte que possa identificar o nível de relacionamento atingido entre os dois Estados subnacionais fronteiriços, como também entre os dois países, servindo, portanto, de apoio comercial, cultural, social e outras atividades correlacionadas.¹⁵³

O Estado de Roraima durante o governo Anchieta Júnior implementou, a partir de junho de 2008, um mega evento de integração cultural entre os três países de contiguidade, denominando-se “O Arraial das Três Nações,” o maior São João da região Norte, o qual acontece anualmente no mês de junho na cidade de Boa Vista - RR com duração de uma semana de festival internacional. Tal evento conta com a participação de grupos de danças folclóricas, músicas, cantores e comidas típicas dos três países, no sentido valorizar cada vez mais a rica diversidade cultural de Brasil, Venezuela e Guiana, como um importante instrumento para promover a integração fronteiriça cultural.¹⁵⁴

Para a abertura do primeiro festival internacional, a convite do governo Anchieta Júnior, o Estado de Roraima contou com a presença do Ministro da Cultura do Brasil. Naquela ocasião, o ilustre convidado parabenizou o Estado roraimense pela iniciativa e ousadia de promover um evento com essa magnitude no extremo norte do país que conseguiu reunir a cultura de três nações. Nesse sentido, tal iniciativa internacional subnacional passou a ser apoiada financeiramente pelo Governo Federal.

Com a República da Guiana,¹⁵⁵ o governo Anchieta Júnior deu continuidade aos projetos de cooperação ora iniciados e perseguiu nessa direção, com o intuito de melhorar o fluxo comercial e de pessoas na região fronteiriça. Continuou a realizar intermediações junto aos governos centrais brasileiro e guianense para o asfaltamento da estrada de Lethem a Georgetown. Por conseguinte, em setembro de 2009, os presidentes do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, e o da Guiana, Bharrat Jagdeo, além de realizarem a inauguração da ponte internacional na região fronteiriça, assinaram em Boa Vista acordos binacionais, sobre vários

¹⁵² Entrevista com o Secretário de Relações Fronteiriças do Estado de Roraima, Sérgio Pillon Guerra, Boa Vista – RR, em 03 julho de 2008.

¹⁵³ Ata do VII Encontro de Governadores Roraima/Bolívar, Boa Vista – RR, 21 de junho de 2008, p.3.

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 7.

¹⁵⁵ Entrevista com o Secretário de Relações Fronteiriças do Estado de Roraima, Sérgio Pillon Guerra, Boa Vista – RR, em 03 julho de 2008.

temas, entre eles a pavimentação da estrada mencionada, a construção de uma usina hidrelétrica e de um porto marítimo em território guianense, com vistas a beneficiar ambos os países signatários. Por fim, ainda naquela ocasião, os dois mandatários reiteraram a importância de desenvolver a infra-estrutura necessária para promover a integração fronteiriça e o desenvolvimento de seus países.¹⁵⁶

Assim, pelos fatos apresentados acima, pode-se perceber que o governo Anchieta Júnior avançou substancialmente na consolidação do projeto da zona de integração fronteiriça subnacional iniciado pelos governos anteriores, Neudo Campos e Ottomar Pinto, haja vista inúmeros acordos de cooperação técnica firmados com o Estado de Bolívar.

5.3 A avaliação da experiência da política de atuação internacional roraimense

A presente seção objetiva analisar as principais características da prática da política de atuação internacional do Estado de Roraima, tomando-se por base o mapeamento procedido das ações externas empreendidas pelos governadores roraimenses na seção anterior.

Keating (2004) identificou três tipos de motivações para a inserção internacional de governos subnacionais, a saber, a econômica, a política e a cultural. Nesse sentido, a pesquisa de campo constatou que no Estado de Roraima, para as três administrações governamentais que desenvolveram políticas de atuação internacional, a principal motivação era de natureza econômica, com o objetivo de promover o desenvolvimento socioeconômico do Estado.

Durante a gestão Neudo Campos, a motivação econômica esteve vinculada à atração de investimentos estrangeiros diretos, promoção da exportação e cooperação fronteiriça. Também uma motivação subjacente foi percebida no seu governo, no sentido de lograr o seu reconhecimento de governante pró-ativo perante o plano estadual e o regional, uma vez que se articulava com seu homólogo vizinho, o governador Amazonino Mendes do Estado do Amazonas. Tal articulação visava intermediações com os governos centrais do Brasil e da Guiana, no sentido de viabilizar os projetos de compactação e pavimentação da rodovia Lethem-Georgetown e também, de construção da ponte binacional sobre o Rio Tacutu.

Na administração Ottomar Pinto, a motivação econômica era menos ambiciosa, já que se vinculava praticamente apenas à integração fronteiriça com os dois países vizinhos. Almejava-se facilitar o fluxo de comércio e de pessoas na região de fronteira, no sentido de promover melhorias na qualidade de vida das populações diretamente envolvidas.

¹⁵⁶ Ponte sobre o Rio Tacutu beneficia o povo de Roraima. Folha de Boa Vista, Boa Vista – RR, em 28 de setembro de 2009. Caderno 1, p. 1.

Já a motivação econômica presente no governo Anchieta Júnior esteve direcionada para as mesmas áreas abrangidas pelas duas administrações estaduais anteriores, primordialmente a de Ottomar Pinto, acrescentando-se apenas àquele rol, a cooperação técnico-científica. Tal fato concorreu para a ampliação das atribuições da SEAI. Mesmo assim, essas áreas permaneceram alinhadas com o programa de governo de seu predecessor, uma vez que era sua pretensão dar continuidade a tal programa governamental herdado, promovendo-se apenas *mutatis mutandis*,¹⁵⁷ ou seja, incrementando-a com alguns ajustes na máquina pública do Estado de Roraima.

Outrossim, a pesquisa permitiu constatar também que, além da motivação econômica para o Estado de Roraima empreender ações internacionais, o fator condicionante subjacente do “eleitoralismo” esteve presente nas três administrações governamentais, principalmente nos governos Neudo Campos e de Anchieta Júnior. Para isso, esses dois governantes passaram a vislumbrar em sua política de atuação internacional que, além de promoverem a aceleração do desenvolvimento socioeconômico do Estado, angariavam prestígio político junto à sociedade.

De todo modo, constatou-se que as áreas prevalentes para a política de atuação internacional do Estado de Roraima para as três administrações governamentais analisadas, foram caracterizadas por temas vinculados à *low politics*, como cooperação técnica, investimentos diretos, comércio e turismo, meio ambiente e outros assuntos de relevância regional. Tal fato pareceu confirmar com a tendência observada nos estudos realizados no contexto internacional por Duchacek (1990) e Keating (1999) e também, no Brasil, por Vigevani (2006).

Analisando a adoção das estratégias básicas de atuação apontadas por Hocking (1999), quanto à projeção internacional das unidades subnacionais, a pesquisa revelou que o Estado de Roraima sob as administrações governamentais investigadas utilizou, tanto as estratégias de mediação como as diretas, com predominância do emprego da primeira modalidade de atuação internacional subnacional.

O Estado de Roraima adotou as estratégias de mediação, principalmente nas administrações Ottomar Pinto e Anchieta Júnior. Nesse sentido, esses governantes utilizaram-se dessas estratégias quando se serviram dos recursos diplomáticos do país para alcançarem seus objetivos internacionais. Tal fato pareceu evidenciar a existência de fortes preocupações por parte desses dois governantes para imprimirem ações de diplomacia federativa, de forma

¹⁵⁷ Significa proceder às alterações necessárias numa gestão pública ou privada para que se atinja os objetivos desejados.

efetiva. Por um lado, a política de atuação internacional realizada por esses governadores pareceu estar em harmonia com o conceito de diplomacia federativa, então apregoado pelo Itamaraty. Segundo Bogéa Filho (2001), tal conceito compreende a prática de ações externas pelas unidades federadas brasileiras, como uma vertente da diplomacia presidencial. Ademais, de acordo com Lessa (2002), a prática da diplomacia federativa passou a ser vista como um instrumento eficaz de coordenação e de cooperação entre o Governo Federal e as unidades federadas municipais e estaduais. Assim, pode-se inferir que, de forma geral, o exercício da paradiplomacia no Estado de Roraima contribuiu para dar mais coerência e consistência à política externa brasileira, tendo em vista que se mostrou convergente com os objetivos da esfera nacional.

Diferentemente do ocorrido nas administrações Ottomar Pinto e de Anchieta Júnior, onde se adotaram as estratégias de mediação para a inserção internacional do Estado de Roraima, o governo Neudo Campos, por sua vez, empregou estratégias combinadas, ou seja, formas de atuação internacional mediada e direta. Nesse caso, o governo Neudo Campos utilizou-se com frequência das estratégias diretas, quando se projetou de forma no meio internacional, com seus próprios meios e recursos, visando alcançar os interesses do seu Estado. Tais estratégias de atuação foram empregadas claramente, por ocasião dos seus primeiros contatos com o Estado de Bolívar, no território venezuelano e também com o governo guianense. Ademais, realizou viagens para a Europa, Estados Unidos, Canadá, China, Japão e Taiwan.

Tendo em vista o trabalho de Soldatos (1990) que classificou os tipos de ações internacionais subnacionais em cooperativas e paralelas, quanto às interações com o governo central, constatou-se a predominância da utilização de ações paradiplomáticas cooperativas no Estado de Roraima, visivelmente nas administrações de Ottomar Pinto e de Anchieta Júnior. Para essa situação, em primeiro lugar, tal fato confirmou a existência de uma prática efetiva de diplomacia federativa por parte desses dois governantes, de forma coordenada e colaborativa com a diplomacia nacional. Em outras palavras, esses governantes empreenderam sua política de atuação internacional em convergência com a política externa brasileira, haja vista os esforços despendidos para ações voltadas ao desenvolvimento fronteiriço do país. Os fatos também corroboraram a prevalência do emprego das estratégias de atuação internacional de mediação pelo Estado de Roraima.

Apenas no governo Neudo Campos constataram-se evidências da prática de ações paradiplomáticas de caráter paralelo. Nesse caso, tais ações foram protagonizadas sem o monitoramento do Governo Federal, mas ainda assim, não se caracterizaram por situação

conflituosa. Como exemplo, aponta-se a iniciativa de promover a abertura de escritório de representação comercial do Estado de Roraima em Taiwan.

Através da pesquisa, permitiu-se constatar também que o governo Neudo Campos agiu de forma paralela e direta no cenário internacional, quando estabeleceu contatos de negociação com seu homólogo estrangeiro fronteiriço, o governador do Estado de Bolívar. Esses dois governantes uniram-se para buscarem respostas a um problema comum que afetava seus territórios, uma vez que a falta de energia elétrica abrangia os dois lados da fronteira. Para esse caso, tal fato mostrou-se reforçar a visão de Paquin (2004), quando observou ser possível que governos subnacionais de países limítrofes procuram cooperar entre si, diante da falta de ingerência ou de políticas públicas eficazes por parte de seus governos centrais.¹⁵⁸ Além do mais, o autor complementou que governos subnacionais fronteiriços podem atuar diretamente no meio exterior para pressionar o seu governo central a atender a uma questão específica do seu território.

Do leque de mecanismos paradiplomáticos disponíveis no meio internacional, proposto por Duchacek (1990) e Soldatos (1993), para o acesso das unidades subnacionais, o estudo identificou que no Estado de Roraima foram utilizadas: missões governamentais no exterior; realização de eventos para a promoção comercial e turística; atração de investimentos produtivos; organização e estabelecimento de eventos internacionais; assinatura de acordos de cooperação fronteiriça; e a institucionalização de órgão paradiplomático. Nesse caso, pode-se afirmar que, de modo geral, o Estado de Roraima mostrou-se limitado, principalmente nas administrações de Ottomar Pinto e Anchieta Júnior, para empregar os instrumentos clássicos de inserção internacional subnacional.

Além disso, a pesquisa de campo revelou que o Estado de Roraima sob o governo Anchieta Júnior utilizou-se de um instrumento paradiplomático não clássico, isto é, não elencado pelos autores acima mencionados no rol de projeção internacional para os governos subnacionais, como foi a iniciativa de promoção da integração fronteiriça cultural, através da implementação de festival internacional multicultural. Nesse caso, exemplifica-se pelo evento “O Arraial das Três Nações”, o qual tratou de valorizar e divulgar a diversidade cultural dos povos dos três países vizinhos, Brasil, Venezuela e Guiana.

Direcionando o olhar da análise, de um lado, para a visão de Nunes (2004), a qual identificou os eixos prioritários para as ações paradiplomáticas dos Estados federados brasileiros em articulação internacional, atração de investimentos diretos, promoção comercial

¹⁵⁸ Vide p. 107.

e turística, cooperação internacional e, por fim, articulação institucional, e, de outro lado, para os estudos de Ribeiro (2008), que sinalizou, além dos cinco eixos mencionados acima, também o da integração regional, a pesquisa revelou que o Estado de Roraima contemplou todos os eixos voltados para as ações internacionais subnacionais brasileiras. Apesar de que a ênfase dada para a integração regional esteve relacionada com um novo enfoque, o qual se denominou de integração fronteiriça subnacional, haja vista os vários acordos de cooperação fronteiriça firmados entre os Estados de Roraima e de Bolívar, na Venezuela.

Outrossim, constatou-se que no Estado de Roraima, durante o governo Neudo Campos, o eixo da articulação institucional recebeu pouca atenção em relação aos demais eixos de atuação paradiplomática. Nesse caso, tal fato pareceu confirmar que, num primeiro *insight*, a prática de política de atuação internacional desse governante, ocorreu, muitas vezes, de forma paralela e sem o devido monitoramento dos órgãos institucionais do governo central.

De forma semelhante, nas administrações governamentais de Ottomar Pinto e de Anchieta Júnior, constatou-se que os eixos paradiplomáticos da articulação institucional da cooperação internacional e da integração regional ou integração fronteiriça subnacional receberam especial destaque. Também se percebeu o peso reduzido do eixo da atração de investimentos produtivos com relação aos seus demais eixos paradiplomáticos. Nesse caso, por um lado, tal fato pareceu indicar que esses governantes não estiveram preocupados em realizar melhorias em obras de infra-estrutura no Estado para facilitar a atração de grupos empresariais externos, e, por outro lado, mostrou-se na direção contrária à visão de Soldatos (1993), quando observou que a promoção de melhorias de infra-estrutura regionais constitui um importante instrumento paradiplomático, no sentido de que os governos subnacionais podem usufruir para incrementar o desenvolvimento socioeconômico de suas regiões.

A partir do amplo leque de possibilidades apontadas por Keating (2004), para a realização de ações internacionais subnacionais, através das entidades alvos, tais como organizações internacionais intergovernamentais e multilaterais, governos centrais e subnacionais, organismos e agências internacionais de cooperação para a promoção do desenvolvimento internacional, empresas transnacionais, organizações internacionais não governamentais e movimentos sociais, entre outras, o estudo empírico identificou que no Estado de Roraima, principalmente durante o governo Neudo Campos, utilizou-se com frequência dessas entidades alvos para se inserir no campo das relações internacionais.

Um outro aspecto importante revelado pelo estudo foi que o Estado de Roraima, sob as administrações Ottomar Pinto e Anchieta Júnior, manteve articulações junto às entidades empresariais e associações de classes locais. Para esse caso, o fato apontou para razoável

nível de relacionamento com os setores da sociedade civil organizada do Estado que, por sua vez, demandavam ações públicas governamentais para o atendimento de seus interesses.

Acerca da tipologia propugnada por Duchacek (1990), quanto à dimensão geopolítica do raio de alcance da ação internacional subnacional, a pesquisa evidenciou que o Estado de Roraima, sob as três administrações analisadas, demonstrou atuar tanto com a paradiplomacia regional transfronteiriça, como também com a paradiplomacia global, com forte predominância da primeira categoria de atuação internacional.

Nesse contexto, a paradiplomacia global foi utilizada pelo Estado roraimense, principalmente por ocasião da administração Neudo Campos, quando esse governante manteve contatos de negociação com suas contrapartes estrangeiras, governos centrais, grupos empresariais e outras entidades alvos que pertencem a países não limítrofes ao seu. Para esse caso, foi marcado pela maioria das ações internacionais protagonizadas por esse governo, uma vez que a ênfase da sua gestão esteve vinculada para as áreas de atração de investimentos estrangeiros produtivos e de promoção das exportações. Normalmente, essas pretensões externas estaduais estiveram presentes em países desenvolvidos e, via de regra, fora do continente sul-americano.

Outrossim, o Estado de Roraima adotou prioritariamente, a paradiplomacia transfronteiriça nas administrações Ottomar Pinto e de Anchieta Júnior, quando se realizaram articulações de negociações com seus homólogos estrangeiros fronteiriços ou governos centrais de países que, geograficamente, são contíguos ao seu. Para essa situação, esses dois governantes tiveram por objetivo promover um processo de integração fronteiriço subnacional na região de confluência lindeira entre Brasil, Venezuela e Guiana. Com isso, almejavam o fortalecimento dos laços de relacionamento entre aqueles países, no sentido de compartilhar problemas comuns e de encontrar possíveis soluções para o bem-estar das respectivas populações. Para tanto, vários acordos de cooperação técnico-científicos foram firmados entre o Estado de Roraima, o Estado de Bolívar, na Venezuela, e também com a Guiana. Nesse caso, tal fato pareceu reforçar a visão de Rodrigues (2004), quando observou que quanto mais viva a faixa de fronteira, maiores condições para o exercício de ações internacionais subnacionais, tanto no âmbito estadual quanto municipal.

Por fim, a pesquisa revelou que houve descontinuidade das ações internacionais no Estado de Roraima durante a gestão Flamarion Portela, uma vez que houve um redirecionamento das ações políticas desse governo, focando projetos e atividades específicos na área social. Tal fato pareceu corroborar a constatação de Vigevani (2006), quando observou que a paradiplomacia subnacional segue a lógica do fenômeno do *stop and go* no

âmbito brasileiro. Em outras palavras, a influência da vontade dos governantes torna-se um fator crucial, contribuindo para o retrocesso ou avanço da política de atuação internacional dos governos subnacionais.

5.4 Conclusões parciais

À luz da análise procedida na ação internacional do Estado de Roraima entre 1995 e 2009, que compreendeu quatro administrações governamentais, o presente estudo identificou algumas características e tendências para o fenômeno da paradiplomacia roraimense. Tais aspectos possibilitam validar conclusões gerais para as ações de política de atuação internacional protagonizadas pelos Estados fronteiriços da Amazônia brasileira sob inquirição.

Das quatro administrações governamentais analisadas do Estado de Roraima, apenas três delas tiveram atuação no campo das relações internacionais: as de Neudo Campos (1995-2002), Ottomar Pinto (2004-2007) e Anchieta Júnior (2007-2010). Nesse sentido, observou-se que a motivação econômica era comum a esses governos para a prática de ações no meio internacional. Nesse sentido, tais ações externas estaduais estiveram direcionadas, principalmente para as áreas de atração de investimentos produtivos, promoção do comércio exterior e do turismo e cooperação técnica fronteiriça com o objetivo de fortalecer a implementação de políticas públicas para promover o desenvolvimento regional do Estado. Por outro lado, também tais atividades internacionais estaduais visavam sanar déficits advindos de políticas públicas federais focalizadas para no contexto amazônica.

A política de atuação internacional do Estado de Roraima revelou-se como uma vertente da diplomacia do Governo Federal, sobretudo nas duas últimas administrações governamentais. Por um lado, tal fato reforçou o conceito de diplomacia federativa utilizado no âmbito do Itamaraty. Por outro lado, refletiu, em grande medida, a existência de bom nível de relacionamento do Estado com as instâncias diplomáticas do governo central. Assim, as ações internacionais roraimenses, pela sua própria natureza, estratégias de atuação adotadas e objetivos, estiveram em estreita consonância com os princípios diretores da política externa do país.

A estratégia de relacionamento do Estado de Roraima com seu homólogo fronteiriço venezuelano, Estado de Bolívar, delineou uma nova arquitetura de integração regional com uma agenda de cooperação bilateral entre o Brasil e a Venezuela. Nesse aspecto, o Estado de Roraima apresentou-se como protagonista, tanto do processo de negociação como do processo

de execução. De modo geral, a estratégia paradiplomática do Estado de Roraima transformava as relações diplomáticas nas questões fronteiriças entre aqueles dois países, sedimentando e pavimentando as primeiras bases de mudança de uma fronteira morta em fronteira viva. A assinatura do acordo de cooperação bilateral entre Brasil e Venezuela para a transmissão de energia elétrica para Roraima, em 1997, sinalizou para essa direção, beneficiando os dois lados da fronteira.

A vinculação político-partidária dos governadores do Estado de Roraima mostrou ter pouca importância para estimular o “pensar o internacional”. O governador Neudo Campos, de filiação partidária instável,¹⁵⁹ foi ativista internacional; Flamarion Portela, do PSL, não o foi; Ottomar Pinto e Anchieta Júnior, ambos do PSDB, o foram. Torna-se importante ressaltar que esse último governante não possuía um programa de governo próprio, uma vez que apenas deu continuidade ao programa governamental herdado do seu predecessor imediato, na qualidade de novo Chefe do Poder Executivo estadual empossado. No entanto, nesse caso, o partido político do governante não foi fator condicionante para se inferir uma maior ou menor tendência ao ativismo internacional desse Estado, uma vez que o primeiro governador protagonista internacional pertencia a corrente política diferente dos dois últimos.

Outrossim, uma variável que pareceu refletir tendência para a prática do ativismo internacional no Estado de Roraima foi a condição da vontade política do governante, aliando-se a existência de um bom relacionamento político e pessoal entre os dois níveis de governos, independentemente da vinculação política de ambos. Em outras palavras, a política de aproximação com o Governo Federal estimulou, em boa medida, o exercício de ações paradiplomáticas do Estado de Roraima com os países limítrofes.

Nesse contexto, outra variável que parece impulsionar o engajamento pessoal dos governantes do Estado de Roraima ao meio internacional esteve associada à visibilidade política junto ao eleitorado. Tal variável estava incrustada nesse processo, muito embora, apresentando-se, de forma subjacente, nos três governos investigados.

A política de atuação internacional do Estado de Roraima sob as três administrações analisadas, contou com o apoio técnico das instâncias diplomáticas do governo central. Nesse sentido, tal fato sinalizou para a ausência de isolamento político entre os níveis governamentais federal e estadual. Por outro lado, o fato apontou para a existência de boas relações intergovernamentais, marcadas por ações cooperativas e mediadas que favoreceram a promoção da política de desenvolvimento fronteiriço do país.

¹⁵⁹ Vide p. 144.

As questões da existência da faixa de fronteira e do isolamento geográfico do Estado de Roraima em relação aos grandes centros comerciais do país, foram fatores marcantes nas três administrações governamentais, em prol de seu envolvimento com a prática de ações paradiplomáticas. Além do mais, a faixa de fronteira vivificada com os dois países limítrofes, Venezuela e Guiana, bem como sua boa acessibilidade, materializaram-se como condições *sine qua non* para promover articulações de negociações com aqueles países. Tais fatores possibilitaram ao Estado de Roraima melhores condições para o adensamento do exercício de ações paradiplomáticas, com predominância para a cooperação transfronteiriça.

De forma semelhante, também a demanda política da população esteve presente no Estado de Roraima, sobretudo nas administrações Ottomar Pinto e de Anchieta para a reivindicação por ações internacionais que atendessem suas necessidades. Nesse caso, tal fato revelou considerável nível de articulações políticas por parte da sociedade civil organizada, sobretudo por grupos empresariais. Ademais, ficou caracterizada para essa situação, a existência de uma sociedade de natureza não assistencialista, mas sim de tipo clientelista. Em outros termos, pode-se dizer que a sociedade roraimense exige e participa ativamente das decisões do Estado, por exemplo, por meio da Cooperativa de produtos agropecuários do extremo norte brasileiro e do Sindicato das empresas madeireiras do Estado de Roraima, entre outras.

A política de atuação internacional do Estado de Roraima demonstrou certa *expertise* para ocupar espaço no meio internacional, principalmente com relação à questão da integração fronteiriça com os países vizinhos. Nesse sentido, a criação do festival internacional multicultural pelo Estado de Roraima, através do evento “O Arraial das Três Nações”, a partir de junho de 2008, apontou nessa direção, valorizando e divulgando a cultura dos povos do Brasil, Venezuela e Guiana.

As ações de atuação internacional protagonizadas pelo Estado de Roraima começaram como política de governo, marcadas com profundo sentimento e envolvimento pessoal e político de cada governante, mas foram se corporificando como política de Estado, na medida em que seus resultados positivos foram contribuindo, de forma substancial e visível para a promoção do desenvolvimento regional do Estado. A institucionalização do órgão de assuntos internacionais, a partir de novembro de 2005, aliada a intensa agenda de cooperação fronteiriça estabelecida entre os governos dos Estados de Roraima, no Brasil, e de Bolívar, na Venezuela, sinalizava para essa direção.

No entanto, um aspecto importante a ser trazido à baila da análise, foi o fato de que o aparato paradiplomático institucional do Estado de Roraima ainda persiste na condição de

órgão extraordinário na estrutura político-administrativa do Poder Executivo estadual. Nesse caso, inegavelmente, tal condição pode sinalizar para uma provável extinção desse órgão no futuro, sobretudo por ocasião da mudança governamental, uma vez que cada governo focaliza, naturalmente, áreas que são consideradas de seu maior interesse.

Um aspecto importante a ser trazido à baila da análise reportou-se ao fenômeno do *stop and go*, o qual esteve presente no Estado de Roraima por ocasião da alternância governamental de Neudo Campos para Flamarion Portela, em 2002, quando houve forte guinada das ações internacionais estaduais. Dessa forma, sucumbiram por ocasião daquele novo governo, os projetos de negociações internacionais implementados pela administração predecessora.

Um último aspecto importante que se dessumiu da análise da política de atuação internacional do Estado de Roraima durante as três administrações governamentais, embora em momentos temporais distintos, mas sob o mesmo espaço territorial, foi a ausência de ações paradiplomáticas voltadas para a captação de recursos financeiros a fundo perdido. Tal fato pareceu revelar fragilidade e negligência do poder público estadual para a provisão e restauração de bens públicos para promover o bem-estar de sua coletividade.

Por fim, o quadro delineado acima retratou as principais características e tendências gerais inerentes à política de atuação internacional do Estado de Roraima que, em grande medida, mostraram-se na mesma direção preconizada pela literatura da paradiplomacia subnacional brasileira e internacional.

CAPÍTULO VI

O ESTADO DO AMAZONAS

6.1 Aspectos gerais do Estado

Originalmente, a história do Estado do Amazonas está intrinsecamente ligada à euforia do ciclo da borracha – *hevea brasiliensis* – uma planta nativa da floresta amazônica cuja exploração teve seu período áureo de 1870 até 1912, período esse em que quase 100% da produção mundial de borracha tinha sua procedência na Amazônia sul-americana.

É na área do atual do Estado do Amazonas¹⁶⁰ que começaram a circular os navios de grande cabotagem e as linhas internacionais para a Europa e a América do Norte. Foi também, naquele período que a goma elástica passou ter a maior procura com a descoberta do processo de vulcanização, aliando-se à indústria automobilística e aos novos usos do látex, o que assegurava à região Norte do Brasil rendimentos formidáveis.

O Estado do Amazonas viveu seus dias de esplendor, afastado dos grandes centros comerciais brasileiros, como Rio de Janeiro e São Paulo, porém ligado à cultura europeia. Naquela época, grandes artistas internacionais exibiram-se em teatros em Manaus, mesmo antes da construção do atual edifício do Teatro de Ópera de Manaus, o Teatro Amazonas, o qual teve o seu início em 1881, símbolo da opulência existente no apogeu do ciclo da borracha na região.

Assim, a cidade de Manaus povoava-se de construções magníficas que foram substituindo as casas de taipa com cobertura de palha. Os países europeus, como Inglaterra, França, Portugal, entre outros, forneciam pontes de ferro, casas de ferro pré-fabricadas, fontes ornamentais, material elétrico, bondes, automóveis, móveis, vestuários, sapatos, ou seja, tudo quanto Paris e Londres anunciavam como novidades. Em tal sentido, Manaus foi expandida e urbanizada para ganhar ares de metrópole europeia, sendo que igarapés foram aterrados e abriram-se largas avenidas e *boulevards*.

A partir de 1913, o preço da borracha no mercado internacional sofreu forte baixa por causa da concorrência da Malásia, região essa para onde foram contrabandeadas sementes de seringueiras da Amazônia anos antes. Por sua vez, a empresa Hevea, a grande exportadora do

¹⁶⁰ Nome dado as índias que habitavam a região do Rio Amazonas que significa mulheres sem homens ou ainda mulheres que ignoram a lei. Amazonas é o nome inspirado na mitologia grega às mulheres guerreiras.

setor, transferiu-se para o Sudeste Asiático. Já em torno de 1920, praticamente não havia mais extração de látex na Amazônia e o Brasil contribuía com apenas 2% da produção mundial. Com as rendas do Estado do Amazonas já desequilibradas em função da desvalorização desse produto, a situação tornou-se trágica para uma população acostumada a viver à sombra da Europa.

Do ponto de vista geográfico, a área do atual Estado do Amazonas está situada na parte centro-oeste da região Norte do Brasil. O Amazonas é o primeiro Estado da federação brasileira em dimensão, com 18,5% do território nacional, fazendo fronteira com três países: a Venezuela, Colômbia e Peru. Particularmente, a sua região fronteira com a Venezuela caracteriza-se pela existência de baixa densidade demográfica. Mas, ao passo que uma densa população está concentrada nas duas maiores cidades contíguas da sua linha de fronteira, Tabatinga, do lado do Brasil, e Letícia, do lado colombiano, capital do Departamento Amazonas, seguidas pela cidade de Ramón Castillo, no território peruano, de menor proporção populacional.

Grande parte da área territorial do Estado do Amazonas é ocupada por reserva florística e pela água, possuindo a maior bacia hidrográfica e o maior rio do mundo, a Bacia Amazônica e o Rio Amazonas. O acesso à região é feito, principalmente por vias fluvial e aérea. Nessa direção, no Amazonas, os rios são as estradas e as enormes distâncias são medidas em horas ou em dias de viagem de barco.

Por sua vez, a rodovia BR-319 é a única ligação terrestre do Estado do Amazonas, em especial de sua capital, com o restante do país. Tal estrada interliga as cidades de Porto Velho à Manaus e ocupa uma posição estratégica e de alto significado no sentido de promover o desenvolvimento socioeconômico do Estado, muito embora, atualmente, a acessibilidade por essa estrada seja precária, em decorrência do abandono da sua infra-estrutura.

Economicamente, apesar de seu tamanho, o Estado do Amazonas produz apenas 1,7% do PIB total do Brasil. A sua economia é dominada pela Zona Franca de Manaus (ZUFRAMA), instalada em 1967, responsável por 80% do PIB estadual. O Pólo Industrial de Manaus (PIM) abriga cerca de 500 empresas, por meio das quais o homem e a tecnologia convivem de maneira integrada à natureza. De um lado, um moderno pólo industrial com empresas de várias nacionalidades. De outro, a maior biodiversidade do planeta, com 98% da sua área de florestas intactas.

Na atualidade, através do calendário de feiras nacionais e internacionais da Amazônia (FIAM), sob a égide da SUFRAMA, atraem-se diferentes investidores brasileiros e de outras nacionalidades a investir nos diversos pólos tecnológicos existentes na região, principalmente

no PIM, em franco desenvolvimento. As feiras promovem o potencial econômico da região, que vai de com produtos industrializados de ponta aos produtos regionais, fabricados com base em matérias-primas locais, passando por seus atrativos turísticos. É nesse contexto que o Estado do Amazonas vem liderando o crescimento e a alta taxa de industrialização no Brasil, visando ao desenvolvimento sustentável, através do intercâmbio comercial, cultural, científico e tecnológico.

No que se refere à agricultura, o Estado do Amazonas produz essencialmente, borracha, guaraná, óleos vegetais, açaí, cupuaçu, castanha-do-brasil, pupunha, tucumã, entre outros, o que o obriga a importar de outros Estados da federação brasileira os produtos agrícolas da base alimentar.

Dentre os aspectos apresentados acima, o Estado do Amazonas vem-se destacando no cenário da Amazônia brasileira como unidade federada fronteira de dinamismo singular no empreendimento de ações de política de atuação no campo das relações internacionais.

6.2 A agenda internacional dos governadores amazonenses e seus desdobramentos

A presente seção objetiva identificar e caracterizar as principais ações de política internacional realizadas pelos governadores do Estado do Amazonas no período de análise considerado. Tal período compreende as administrações de Amazonino Mendes (1995 – 2002)¹⁶¹ do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e também, parte da gestão de Eduardo Braga (2003-2010)¹⁶² do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), conforme se demonstra a seguir.

6.2.1 O governo Amazonino Mendes

A pesquisa de campo revelou que o Estado do Amazonas, a partir da administração do governador Amazonino Mendes, mais especificamente no seu segundo mandato consecutivo (1999-2002), começou a apresentar certa preocupação com a importância dos assuntos internacionais estaduais. Entretanto, o programa de governo do seu primeiro mandato estava

¹⁶¹ Amazonino Armando Mendes, advogado, empresário do setor da construção civil, ex-prefeito de Manaus, ex-senador da República e ex-governador do Estado do Amazonas. Estado que governou por três vezes, sendo o seu primeiro mandato de 1987 a 1990 e posteriormente, com dois mandatos consecutivos: de 1995 a 1998 e de 1999 a 2002.

¹⁶² Carlos Eduardo de Sousa Braga, engenheiro eletricitista, empresário do setor da construção civil e ex-governador do Estado do Amazonas. Estado que governou por duas vezes consecutivas: primeiro mandato de 2003 a 2006 e o segundo de 2007 a 31 de março de 2010, quando renunciou o cargo para disputar vaga para Senado Federal. Assumindo, então, o seu vice-governador, Omar Aziz.

focado no lançamento das bases para a revitalização da economia no interior do Estado, com incentivos à agricultura de produção em larga escala na região sul desse Estado.

Da mesma forma, na capital do Estado, a sua administração realizou a urbanização e a restauração de pontos turísticos e de avenidas daquela cidade, e promoveu várias ações de políticas sociais e educacionais. No âmbito social, implementou-se um programa de combate à fome, fornecendo cestas básicas a milhares de famílias carentes que, apesar de ser um programa populista, foi mantido durante todo o seu período governamental. Já no âmbito da educação, destacou-se a implantação da Universidade do Estado do Amazonas (UEAM), a qual passou a proporcionar oportunidades não somente aos jovens da capital amazonense, mas também aos do interior do Estado, com acesso ao ensino superior, através da construção de vários *campi* universitários avançados.

Ao contrário do primeiro mandato, o governo Amazonino Mendes incorporou a dimensão internacional à agenda política de sua segunda administração, como importante instrumento capaz de dinamizar o programa de políticas públicas para o desenvolvimento regional do Estado. Mesmo assim, não existindo nenhuma orientação estratégica, houve importantes investidas externas, notadamente em razão de sua nova postura frente ao modelo de economia globalizada, conforme se vê a seguir.

O governo Amazonino Mendes concentrou esforços na aproximação comercial com os países vizinhos. Com a Venezuela, o Estado do Amazonas impulsionou suas ações de intercâmbio para a cooperação comercial, principalmente, após a pavimentação da rodovia BR-174 que interliga Manaus a Pacaraima, cidade fronteiriça do Estado do Roraima com o território venezuelano.

Nesse contexto, em setembro de 1999, a convite do Presidente Hugo Chavez Frías, o governo do Amazonas realizou viagem à Caracas, liderando uma delegação de empresários amazonenses, cujo objetivo era participar de encontros planejados com o empresariado venezuelano. Naquela ocasião, contou-se com a assessoria do Escritório de Representação na Região Norte do Itamaraty (EREMA), com sede na capital de seu Estado.¹⁶³

Já com o Peru, o Estado do Amazonas levou a cabo ações de intermediação no âmbito do Fórum Brasil-Peru, cuja meta era a integração Atlântico-Pacífico e a recuperação do comércio bilateral. Por outro lado, também o governo amazonense realizou viagem comercial à capital peruana, com o intuito de avançar os entendimentos que visavam à ligação física entre os dois países.¹⁶⁴

¹⁶³ BOGÉA FILHO, Antenor Américo Mourão. A diplomacia federativa, 2001, p. 103.

¹⁶⁴ Ibidem, p. 104.

Paralelamente, com a República da Guiana, o governo Amazonino Mendes realizou articulações junto ao governo central daquele país, no sentido de viabilizar com o governo brasileiro, em ação conjunta, a construção do trecho da rodovia Perimetral do Arco Norte, interligando as cidades Georgetown-Lethem, essa última na fronteira com o Brasil.¹⁶⁵ Tal trecho rodoviário será de vital importância para o Estado do Amazonas, uma vez que facilitará o escoamento dos produtos do PIM para os países do platô das Guianas e do Caribe. Em outras palavras, esse governante amazonense pretendia realizar a abertura de uma rota comercial e turística para seu Estado em direção aos países guianenses e caribenhos.

Fora do contexto sul-americano, o governo do Estado do Amazonas estabeleceu contatos com a Alemanha, a Itália, a França e os Estados Unidos, com o objetivo de estabelecer convênios para questões de cooperação técnica.

Outrossim, o governo Amazonino Mendes realizou viagem para o Japão com o intuito de assinar Memorando de Entendimento junto ao governo nipônico, para os campos da promoção comercial, cooperação técnico-científica e atração de investimentos produtivos. Tal viagem foi coordenada pelo EREMA e a embaixada brasileira em Tóquio.¹⁶⁶

De igual forma, as visitas realizadas pelo governo do Estado do Amazonas à Venezuela e ao Peru, entre 1999 e 2000, foram coordenadas pelo EREMA e pelas embaixadas brasileiras naqueles países. Tais visitas foram coroadas de pleno êxito para os objetivos do Amazonas.¹⁶⁷

Com frequência, o Estado do Amazonas recebeu várias missões de autoridades estrangeiras de governos centrais e não centrais. Em 1999, por exemplo, dentre outros visitantes, estiveram o Ministro da Informação Tecnológico da Índia, o Ministro da Agricultura da China e o Vice-ministro da Indústria e Comércio da República Tcheca. Por ocasião da visita do Ministro chinês a Manaus, iniciou-se entre o governo do Amazonas e aquele país um processo de troca de experiência na área agrícola, no sentido desenvolver a economia do Estado, fortalecendo o setor primário, sobretudo a tecnologia para a piscicultura.

De modo geral, pelos fatos acima apresentados, pode-se inferir que o governo Amazonino Mendes deu o ponta-pé inicial para o envolvimento do Estado do Amazonas com o meio internacional, muito embora não contava com uma instância administrativa para tal finalidade no seio de seu governo. Nesse sentido, as ações externas foram focadas, de forma pontual e experimental para o seguimento exportador comercial do Estado, tendo em vista a

¹⁶⁵ Ibidem, p. 104.

¹⁶⁶ Ibidem, p. 103.

¹⁶⁷ Ibidem, p. 103.

importância da economia gerada por esse Estado dentro do contexto da Amazônia brasileira, com a maior concentração de indústrias no PIM.

6.2.2 O governo Eduardo Braga

No ano de 2003, com a posse de Eduardo Braga, como o novo governador do Estado do Amazonas, houve certa estagnação das ações internacionais durante o seu primeiro mandato, em grande medida, provocada pela ausência de uma agenda de política de atuação internacional para o Estado. Ainda assim, tais ações internacionais foram retomadas no seu segundo mandato (2007-2010), fortalecendo os vínculos externos estabelecidos pelo seu predecessor imediato, haja vista a criação da Secretaria Executiva Adjunta de Relações Internacionais (SEARI).

Nesse contexto, o órgão de relações internacionais do Estado do Amazonas foi institucionalizado, através da Lei nº 3.258, de 30 de maio de 2008, ficando vinculado à estrutura organizacional da Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico (SEPLAN), para fins administrativos e operacionais.

A mencionada Lei do Chefe do Poder Executivo estadual contemplava as competências básicas da SEARI no seu artigo 1º como:

Promover a inserção internacional do Estado do Amazonas, fomentar as relações multilaterais destinadas ao desenvolvimento socioeconômico, cultural e científico por intermédio da articulação institucional junto a organizações governamentais e não governamentais, bem como agentes diplomáticos brasileiros e estrangeiros.

Outrossim, a SEARI iniciou suas atividades no dia 9 de junho de 2008, tendo como o seu primeiro Secretário-Chefe, Bernhard Smid,¹⁶⁸ o qual em entrevista concedida ao autor desta pesquisa relatou:

Estou à frente da SEARI há mais de um ano. [...], considerando as particularidades do Estado do Amazonas na região amazônica brasileira e, sobretudo com relação ao PIM que abriga um grande número de empresas estrangeiras do mundo inteiro e também, a quantidade de hotéis de selva que se instalaram em Manaus e que normalmente, advindos de empreendimentos externos, faz com que o Estado mantenha constantes interações com o mundo exterior.

Atualmente, a preocupação maior do governo do Estado está sendo na divulgação das potencialidades apresentadas pelo Estado em termos comercial e turístico, para isso, temos participado de rodadas de negócios e

¹⁶⁸ Bernhard J. Smid com formação acadêmica superior em administração de empresas e com mestrado no exterior na área de negociações comerciais internacionais.

de várias feiras no exterior com nossos produtos e festivais folclóricos regionais, com o intuito de atrair investidores e turistas internacionais.

O Estado não está muito preocupado em manter só relacionamento com os países vizinhos e sim, mantemos contatos onde existem conexões, como por exemplo, Miami, nos Estado Unidos, os países do Caribe e da Europa e também, a China. [...], a distância não é preocupação para o Estado, o importante são as conexões aéreas. [...].¹⁶⁹

De modo geral, pode-se perceber que a SEARI foi instituída como uma instância administrativa direcionada visivelmente ao fortalecimento de ações de política de governo. Em tal sentido, tratou-se primordialmente de ampliar as dimensões para empreender as articulações internacionais, com o intuito de promover a inserção internacional do Estado e de fomentar o seu desenvolvimento econômico, social e cultural.

O Estado do Amazonas, sob a administração Eduardo Braga, vem estabelecendo uma densa agenda de política de atuação internacional, no sentido de intensificar o processo de desenvolvimento regional do Estado, conforme se observa a seguir.

No início do ano de 2008, na cidade de Tabatinga, fronteira com a Colômbia, o governador Eduardo Braga e o diretor do Banco Mundial no Brasil, o senhor John Biscoe, assinaram um acordo para o financiamento do Projeto de Desenvolvimento Regional do Estado do Amazonas (PRODERAM) no valor de US\$ 35 milhões. Tal projeto objetivava a consolidação de uma zona franca verde, com a execução de ações integradas de desenvolvimento em nove cidades da região do Alto Solimões desse Estado, nas áreas de saúde, saneamento básico e desenvolvimento sustentável, beneficiando uma população de aproximadamente 230 mil pessoas daquela região.¹⁷⁰

É importante ressaltar que fazia mais de vinte anos que o Banco Mundial não direcionava financiamento para a Amazônia brasileira, em virtude de uma percepção de que desenvolvimento nessa região demandaria projetos de recuperação ambiental como aconteceu no passado. Atualmente, esse organismo internacional já tem entendimento de que é preciso investir na Amazônia para gerar riquezas, melhorias da qualidade de vida da população e preservação do meio ambiente.

Em agosto de 2008, em Manaus, o governo do Estado do Amazonas, em parceria com a ZUFRAMA, reuniu-se com potenciais empresas investidoras para o PIM, como a Force Motors, Telematics Wireless, Triumph, Yingang, entre outras. Daquela reunião,

¹⁶⁹ Entrevista com o Secretário da SEARI do Estado do Amazonas, Bernhard J. Smid, Manaus – AM, em 28 de outubro de 2009.

¹⁷⁰ Amazonas e Banco Mundial firmam acordo para o Alto Solimões. A Crítica, Manaus – AM, em 22 de março de 2008. Caderno 1. p.1.

prosseguiram-se várias negociações para a efetiva instalação de plantas industriais de alguns daqueles grupos empresariais no Estado.¹⁷¹

Outrossim, o Estado do Amazonas tem realizado a recepção de inúmeras autoridades e delegações estrangeiras, com o intuito de manter alianças estratégicas em diversas áreas, como o intercâmbio para a indústria, comércio, turismo, meio ambiente, entre outras. A título de exemplo, podem-se mencionar as visitas oficiais a Manaus do Príncipe Charles da Inglaterra, em março de 2009, do Assessor de Florestas e Clima do Ministério de Clima e Energia da Dinamarca, em maio de 2009, e também de um grupo de empresários chineses detentores de seis empresas abrigadas no PIM, em junho de 2009.¹⁷²

De forma semelhante, organizações não governamentais, como a Ocean Future Society (OFS) e Jean-Michel Cousteau estiveram em visita oficial ao Estado do Amazonas em julho e agosto de 2009, respectivamente. Por ocasião daquelas visitas, tais entidades não governamentais fizeram convites ao governador amazonense para participar de um leilão de quadros de pintura sobre o Amazonas a serem exibidos e vendidos ao público no Principado de Mônaco, com o intuito de arrecadar fundos financeiros em prol do Projeto Floresta Amazônica Sustentável.¹⁷³

Ainda nesse contexto, o governo do Amazonas realizou viagem oficial aos Estados Unidos para participar do *Governors Global Climate Summit 2* que ocorreu em outubro de 2009, em Los Angeles, no Estado da Califórnia. A conferência teve por objetivo o aprofundamento e a ampliação do esforço cooperativo entre trinta e sete chefes de governos não centrais de nível estadual e seus equivalentes de vários países. Sua finalidade foi a discussão e a implementação de estratégias capazes de promoverem uma economia sustentável, visando subsidiar a conferência mundial sobre mudanças climática, em Copenhague, na Dinamarca, em dezembro de 2009. O evento culminou com a assinatura pelos chefes de governos subnacionais regionais participantes, de uma declaração de intenções que incluiu a temática da preservação das florestas.

Ademais, por ocasião da visita da Delegação Ministerial da Venezuela a Manaus, em outubro de 2009, para conhecer o PIM, o governo amazonense em parceria com a SUFRAMA e a Federação das Indústrias do Estado do Amazonas (FIEAM), reuniram-se no sentido de fortalecer as relações comerciais do Estado amazonense com a Venezuela. Também, por aquela ocasião, discutiram-se temas para o intercâmbio de cooperação técnica, como o estudo

¹⁷¹ Relatório de Atividades da Secretaria Executiva Adjunta de Relações Internacionais do Estado do Amazonas, Manaus – AM, dezembro de 2009, p. 1.

¹⁷² *Ibidem*, p. 2 e 3.

¹⁷³ *Ibidem*, p. 4.

de viabilidade da extensão da linha de fibra ótica existente entre a Venezuela e o Estado de Roraima, chegando até a cidade de Manaus, entre outros.¹⁷⁴

Por fim, o governo do Amazonas tem mantido intensas articulações junto às embaixadas do Brasil no exterior, mas também com as embaixadas estrangeiras em Brasília. Tais iniciativas objetivavam o envio de materiais de divulgação do Estado, através de *folders* direcionados à divulgação das atividades comerciais, turísticas, atrativos para potenciais investidores, como também sobre as ações de políticas públicas ambientais implementadas no Estado.

Desse modo, pode-se dizer que a administração Eduardo Braga representou oficialmente, o marco inicial do exercício da paradiplomacia no Estado do Amazonas, com a institucionalização da SEARI, em maio de 2008, por meio da qual o Estado estabeleceu uma série de ações com o meio internacional. Através da SEARI, permitiu-se ao Estado amazonense colocar em prática uma densa agenda de ações de política de atuação internacional, de forma geral relacionadas às dimensões comerciais do PIM, à promoção cultural, turística e ecológica, e uma variada gama de compromissos externos. Em outras palavras, o Estado do Amazonas já assinou inúmeros acordos externos para ações de intercâmbio comercial, turístico, cooperação técnica e captação de financiamentos internacionais, constituindo-se, dessa forma, uma porta de atrativos naturais para o cenário mundial.

6.3 A avaliação da experiência da política de atuação internacional amazonense

A presente seção objetiva analisar as principais características da política de atuação internacional do Estado do Amazonas, tomando-se como base o mapeamento procedido das ações externas empreendidas pelos governadores amazonenses na seção anterior.

Keating (2004) distinguiu três tipos de motivações para a projeção internacional dos governos subnacionais: econômica, política e cultural. Nesse sentido, a pesquisa empírica constatou que no Estado do Amazonas, tanto no governo Amazonino Mendes quanto no de Eduardo Braga, a principal motivação para o empreendimento de ações no campo da política internacional foi de natureza econômica, com o objetivo de promover o desenvolvimento regional do Estado.

¹⁷⁴ Entrevista com o Secretário da SEARI do Estado do Amazonas, Bernhard J. Smid, Manaus – AM, em 28 de outubro de 2009.

Para a administração Amazonino Mendes, a motivação econômica presente vinculou-se à atração de investimentos estrangeiros produtivos, promoção comercial e turística e a cooperação técnico-científica. Nesse caso, a pesquisa constatou que esse governante teve vinculações ou interesses que ultrapassavam as fronteiras nacionais, embora sem contar com uma instância paradiplomática para tal finalidade na estrutura de seu governo. Para essa situação, tal fato pareceu corroborar a constatação de Nunes (2004), quando observou que o fato de um Estado brasileiro não dispor de um órgão específico para a condução de temas internacionais não implica, necessariamente, desinteresse com o meio exterior. Ademais, complementou a referida autora (p. 47) que “a maioria deles [Estados federados] fomentam as exportações e buscam atrair investimentos estrangeiros. Mesmo, os Estados de Roraima e Acre, os Estados que menos exportaram em 2003, desenvolvem programas nessas áreas”.

Já a motivação econômica presente na administração de Eduardo Braga, esteve direcionada praticamente, para as mesmas áreas do governo anterior, acrescentando-se, porém, àquele rol, a captação de recursos internacionais a fundo perdido. Nesse sentido, tais áreas estavam alinhadas com seu programa governamental, com o intuito de promover a inserção internacional do Estado do Amazonas e de fomentar o seu desenvolvimento econômico, social e cultural. Nesse caso, tal fato concorreu para a criação de sua Secretaria Executiva Adjunta de Relações Internacionais (SEARI), em maio de 2008. Esse fato corroborou a visão de Salomón e Nunes (2007, p. 105), quando observaram que “a criação de uma estrutura institucional específica de relações internacionais no aparato de um governo subnacional, denota não o começo de uma atuação internacional, mas sua intensificação e a vontade de agir mais organizadamente do que até então”.

A pesquisa também sinalizou que, além da motivação econômica para o Estado do Amazonas empreender ações internacionais, o fator condicionante subjacente do fenômeno do “eleitoralismo” esteve presente nas duas administrações governamentais analisadas. Neste sentido, os dois mandatários estaduais passaram a vislumbrar em suas ações de política internacional que, além de promoverem o desenvolvimento do Estado, angariavam visibilidade política junto à sua base eleitoral.

De modo geral, constatou-se que as áreas priorizadas para a política de atuação internacional do Estado do Amazonas nas duas administrações governamentais analisadas, foram materializadas por temas relacionados à *low politics*, como cooperação técnica, investimentos produtivos, turismo, captação de recursos, meio ambiente e outros assuntos de relevância regional. Nesse caso, tal fato pareceu corroborar as percepções observadas por Duchacek (1990) e Keating (1999) em tal sentido. Por outro lado, o fato pareceu reforçar a

tendência dos estudos realizados no Brasil por Vigevani (2006, p. 130), quando observou a existência de “convênios tecnológicos, cooperação técnica, empréstimos, turismo, investimentos, entre outros, [sem um correspondente] movimento em torno de qualquer outro tema que não estivesse ligado a questões locais”.

Analisando a adoção das estratégias básicas de atuação apontadas por Hocking (1999), quanto à inserção internacional das unidades subnacionais, a pesquisa revelou que o Estado do Amazonas sob as administrações governamentais investigadas utilizou tanto estratégias de mediação quanto diretas, com forte predominância do emprego da primeira modalidade de atuação internacional subnacional.

Nesse contexto, o Estado do Amazonas adotou as estratégias de mediação, mais especificamente na administração Eduardo Braga. Esse governo utilizou-se dessas estratégias, quando se serviu dos recursos diplomáticos do país para alcançar seus objetivos internacionais. Para esse caso, tal fato pareceu evidenciar a existência vínculos político e pessoal entre os governantes de níveis federal e estadual, justificando-se essa condição, em grande medida, pela existência de coligação político-partidária. Por outro lado, o fato pareceu estar em harmonia com o conceito de diplomacia federativa, então apregoado pelo Itamaraty. Segundo Bogéa Filho (2001), esse conceito compreende a prática de ações externas pelas unidades federadas brasileiras, como uma vertente da diplomacia presidencial. Ademais, de acordo com Lessa (2002), a prática da diplomacia federativa passou a ser vista como um instrumento eficaz de coordenação e de cooperação entre o Governo Federal e as unidades federadas municipais e estaduais. Assim, pode-se depreender que, de forma geral, o exercício da paradiplomacia amazonense tornou-se muito importante para dar mais coerência e consistência à política externa brasileira, uma vez que se mostrou sintonizada com os objetivos da esfera nacional.

Diferentemente do ocorrido na administração Eduardo Braga, na qual foram adotadas prioritariamente as estratégias de mediação para a inserção internacional do Estado do Amazonas, o governo Amazonino Mendes empregou estratégias combinadas, ou seja, formas de atuação internacional mediada e direta. O governador Amazonino Mendes utilizou-se das estratégias diretas, quando se projetou no meio internacional, com seus próprios meios e recursos, visando alcançar os interesses do seu Estado. Tais estratégias de atuação estiveram presentes por ocasião das suas viagens à República da Guiana, Estados Unidos e aos países do continente europeu.

Soldatos (1990), que categorizou os tipos de ações internacionais de governos subnacionais quanto às interações com o governo central em cooperativas e paralelas,

constatou-se a predominância de ações paradiplomáticas cooperativas no Estado do Amazonas, mais especificamente na gestão de Eduardo Braga. Tal fato corroborou a condição da existência de um bom relacionamento entre esse nível de governo e o federal, justificando-se essa condição, em grande parte, pela relevância que o atual governante federal imprime à Zona Franca de Manaus, no sentido de fomentar o desenvolvimento da região amazônica.

Apenas no governo Amazonino Mendes observou-se evidência de ações internacionais de cunho paralelo. Apesar de que tais ações foram empreendidas em clima de harmonia com o Governo Federal, nem sempre houve monitoramento por parte daquele nível de governo, não chegou a caracterizar situação de conflito entre ambos os níveis governamentais.

Constatou-se que, de modo geral, o Estado do Amazonas trabalhava em clima de harmonia com o Governo Federal, utilizando-se frequentemente dos canais diplomáticos do país para empreender suas ações no campo internacional, como: a realização de missões governamentais no exterior; participação de eventos internacionais para promover o comércio e o turismo; recepção de autoridades e missões estrangeiras; captação de financiamentos a fundo perdido; acolhimento de grupos empresariais estrangeiros; cooperação técnico-científica; entre outras. Tal fato pareceu justificar, em boa medida, a importância do apoio técnico recebido por parte dos órgãos institucionais do Governo Federal. Nesse caso, o Estado do Amazonas, bem como os demais Estados da região Norte do Brasil, passou a contar com a assessoria de instância diplomática do governo central nessa região, com sua sede na cidade de Manaus, desde 1997, o então EREMA que, atualmente passou a ser denominado de ERENOR.

Outrossim, um outro aspecto importante a ser destacado no estudo foi o conhecimento demonstrado pelo Estado do Amazonas, em especial no governo Eduardo Braga, quando se utilizou praticamente de todo o leque de mecanismos paradiplomáticos disponíveis para o acesso de unidades subnacionais à esfera internacional, segundo proposição de Duchacek (1990) e Soldatos (1993). Para tanto, nessa administração governamental, empregou-se, com maior frequência: participação em eventos de caráter econômico, cultural e social; missões governamentais no exterior; divulgação das potencialidades industriais, comerciais e turísticas; atração de investimentos produtivos; assinatura de acordos de cooperação técnica e de captação de financiamento junto aos organismos e às autoridades internacionais; recepção de autoridades e missões estrangeiras; e o estabelecimento de instância estadual para a condução das negociações internacionais.

Direcionando o foco da análise, de um lado, para a visão de Nunes (2004), a qual apontou os eixos prioritários para as ações paradiplomáticas dos Estados federados brasileiros em articulação internacional, atração de investimentos diretos, promoção comercial e turística, cooperação internacional e, por fim, articulação institucional, e, de outro lado, para os estudos de Ribeiro (2008), que sinalizou, além dos cinco eixos mencionados acima, também o eixo da integração regional, a pesquisa revelou que o eixo da articulação institucional em relação aos demais eixos de atuação paradiplomática recebeu pouco peso na gestão Amazonino Mendes. Primeiramente, a política de atuação internacional protagonizada por esse governante ocorreu, às vezes, sem o devido monitoramento das instâncias diplomáticas do Governo Federal. Em segundo lugar, sua agenda de política internacional foi realizada de forma desintegrada das necessidades dos demais órgãos do seu Estado. Essa situação justificava-se pela ausência de uma instância paradiplomática coordenadora no seio de seu governo, marcando-se, portanto, por ações de caráter pontual e experimental.

Outrossim, na administração de Eduardo Braga, constatou-se que todos os eixos paradiplomáticos sinalizados pelas autoras acima foram contemplados, com especial destaque para a cooperação internacional. Também se observou que a integração regional recebeu pouca importância com relação aos seus demais eixos de atuação externa, fato esse que pareceu confirmar que esse governo não estava muito preocupado em manter contatos de aproximação com os países vizinhos, exceção feita para a Venezuela.

Partindo da multiplicidade de entidades alvos apontadas por Keating (2004) para o estabelecimento de ações internacionais das unidades subnacionais, tais como organizações internacionais intergovernamentais e multilaterais, governos centrais e subnacionais, organismos e agências internacionais de cooperação para a promoção do desenvolvimento internacional, empresas transnacionais, organizações internacionais não governamentais e movimentos sociais, entre outras, a pesquisa empírica constatou que o Estado do Amazonas, sobremaneira no governo de Eduardo Braga, utilizou-se da maioria desses canais alvos para a inserção do seu Estado no campo das relações internacionais.

Um aspecto revelado pelo estudo que mereceu ser destacado foi o fato de que o Estado do Amazonas, sobretudo na administração Eduardo Braga, manteve frequentemente, articulações de negociações junto às organizações governamentais e não governamentais. Nesse caso, tal fato sinalizou para fortes níveis de relacionamentos com os setores da sociedade civil organizada, principalmente para aqueles relacionados para as atividades econômicas do Estado, como as do seguimento industrial, comercial e turístico. Por outro

lado, também o fato mostrou-se estar em consonância com as competências básicas preconizadas para a SEARI.

Redirecionando para outro prisma de análise, focalizou-se a tipologia proposta por Duchacek (1990), quanto à dimensão geopolítica do raio de alcance das ações internacionais subnacionais. O estudo de campo constatou que Estado do Amazonas durante as duas administrações perscrutadas, demonstrou atuar tanto com a paradiplomacia transregional, quanto com a paradiplomacia global, com forte prevalência para o emprego dessa última modalidade de atuação internacional.

Nesse contexto, o Estado do Amazonas utilizou-se da paradiplomacia de caráter global, tanto na administração de Amazonino Mendes quanto na de Eduardo Braga. Tal tipologia paradiplomática foi utilizada quando esses governantes mantiveram contatos de negociações com seus homólogos estrangeiros, governos centrais, organismos e agências de cooperação, grupos empresariais e outras entidades alvos que pertencem a países não limítrofes ao seu. A maioria das ações internacionais protagonizadas apresentou essa característica, uma vez que os dois governantes tiveram como meta política a promoção do desenvolvimento regional do Estado, por meio da divulgação de suas potencialidades econômicas, ambientais e culturais junto ao meio internacional, com ênfase nos países fora do contexto sul-americano.

Paralelamente, a paradiplomacia transregional foi utilizada pelo Estado do Amazonas durante a administração de Amazonino Mendes, quando esse governante realizou articulações de negociações com suas contrapartes estrangeiras, governos centrais, grupos empresariais e outras entidades alvos que geograficamente não são contíguos com seu território, mas pertencentes a países limítrofes ao seu. Esse foi o caso da interação estabelecida com a República da Guiana.

A pesquisa permitiu também constatar a ausência de ações paradiplomáticas de natureza regional transfronteiriça, apesar do Estado do Amazonas possuir fronteira vivificada com a Colômbia e o Peru. Nesse caso, tal fato mostrou-se na direção contrária à visão de Rodrigues (2004), quando observou que quanto mais viva a faixa de fronteira, maiores as condições para a prática de ações de cooperação internacional subnacional, tanto no nível estadual quanto municipal.

Por fim, o estudo identificou que houve descontinuidade da prática de ações internacionais no Estado do Amazonas durante o primeiro mandato governamental de Eduardo Braga (2003-2006), uma vez que não existia nenhuma orientação estratégica para a prática de ações internacionais no Estado. Mesmo assim, houve avanços significativos,

notadamente em seu segundo mandato consecutivo, no sentido de inserir o Amazonas na esfera internacional. Nesse caso, tal fato validou a constatação de Vigevani (2006), quando observou que a paradiplomacia subnacional brasileira segue a lógica do fenômeno do *stop and go*. Ou seja, a influência da vontade dos governantes torna-se um fator decisivo, contribuindo para o retrocesso ou avanço da política de atuação internacional empreendida pelos governos subnacionais.

6.4 Conclusões parciais

A partir da análise procedida na ação internacional do Estado do Amazonas entre 1995 e 2009 que, por sua vez, compreendeu duas administrações governamentais, o presente estudo identificou algumas características e tendências para o fenômeno da paradiplomacia amazonense. Nesse sentido, tais aspectos possibilitam validar conclusões gerais para as ações de política de atuação internacional protagonizadas pelos Estados fronteiriços da Amazônia brasileira sob inquirição.

Das duas administrações governamentais analisadas no Estado do Amazonas, ambas tiveram atuação no campo das relações internacionais, tanto o governo de Amazonino Mendes (1995-2002) quanto o de Eduardo Braga (2003-2010). Nesse sentido, observou-se que a motivação econômica era comum a esses governantes para a prática de ações no meio internacional. Tais ações externas estaduais estiveram direcionadas, principalmente para a atração de investimentos estrangeiros produtivos, promoção comercial e turística, cooperação técnico-científica e captação de financiamentos internacionais a fundo perdido. Essas temáticas passaram a ser valorizadas na medida em que contribuíam para o fortalecimento de políticas públicas estaduais nas diversas áreas, como saúde, educação, saneamento básico, meio ambiente, entre outras, com o objetivo de promover o desenvolvimento socioeconômico e cultural do Estado. Por outro lado, tais ações internacionais estaduais visavam sanar déficits advindos de políticas públicas nacionais focalizadas para o contexto da Amazônia brasileira.

Além disso, também se observou que a dimensão econômica por si só não estimulou a geração de ações internacionais estaduais, uma vez que vários outros fatores estiveram associados nesse processo. Percebeu-se nas duas administrações analisadas a presença do fenômeno do “eleitoralismo”. Assim, a visibilidade da base eleitoral esteve no centro da agenda política de cada governante, de forma a assegurar a perpetuidade de seu poder no Estado. Em outras palavras, a visibilidade do eleitorado fortaleceu e deu corpo à política de atuação internacional do Estado amazonense.

A agenda internacional do Estado do Amazonas articulou-se, de modo geral, em torno de três grandes dimensões: a promoção econômico-comercial, a cooperação técnica internacional e a integração regional. No entanto, a última dimensão recebeu pouca importância no governo de Eduardo Braga, tendo em vista que a maioria das investidas externas desse governante esteve direcionada para fora do contexto sul-americano. Dessa forma, a recorrência dessas principais dimensões com seus importantes desdobramentos para áreas específicas de interesse favoreceu uma maior integração do programa governamental de cada administração estadual analisada.

A política de atuação internacional do Estado do Amazonas caracterizou-se como uma vertente da diplomacia presidencial, sobretudo na administração do governador Eduardo Braga, do PMDB. Tal fato, por um lado, reforçou o conceito de diplomacia federativa apregoado pelo Itamaraty para se reportar às ações internacionais empreendidas pelas unidades federadas brasileiras e, por outro lado, refletiu a existência de bom relacionamento do Estado do Amazonas com o aparato institucional do Governo Federal, mais especificamente com o Escritório de Representação na Região Norte (ERENOR) e a Sub-Chefia para Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (SAF). Assim, as ações internacionais Amazonenses, pela sua própria natureza, formas de atuação utilizadas e seus objetivos, estiveram sintonizadas com os princípios diretores da política externa do país.

A condição de vinculação político-partidária dos governadores do Estado do Amazonas mostrou-se de pouca importância para induzir o “pensar o internacional”. O governador Amazonino Mendes do PTB foi ativista internacional, como também o foi Eduardo Braga do PMDB. Nesse caso, o partido político do governante não foi fator condicionante para se deduzir uma maior ou menor tendência ao ativismo internacional desse Estado, uma vez que ambos os governadores pertenciam a correntes políticas diferentes.

Entretanto, uma variável que pareceu refletir considerável tendência para o exercício do ativismo internacional no Estado do Amazonas, foi a condição da vontade política do governante, aliando-se à existência de coligação do partido político do governador ao do Governo Federal, independentemente da agremiação partidária de ambos os níveis governamentais. Em outras palavras, a política de aproximação com o Governo Federal induziu, em parte, o exercício de ações paradiplomáticas do Estado do Amazonas, tanto com os países vizinhos como no âmbito global.

Nesse contexto, a política de atuação internacional do Estado do Amazonas sob as duas administrações que atuaram no meio internacional, contou com o apoio técnico da

estrutura institucional da diplomacia do governo central. Nesse sentido, tal fato sinalizou para a ausência de isolamento político entre os níveis governamental federal e estadual. Por outro lado, apontou para a existência de boas relações intergovernamentais, marcadas por ações cooperativas e mediadas que favoreceram o alcance dos objetivos nacionais do país.

As questões da existência da faixa de fronteira e do isolamento geográfico do Estado do Amazonas em relação aos grandes centros comerciais do país, mostraram-se de pouca importância para a prática de ações internacionais. No entanto, o fato da sua maior concentração de indústrias no contexto da Amazônia brasileira, através do Pólo Industrial de Manaus (PIM), em franco desenvolvimento e abrigando cerca de quinhentas empresas de diversas nacionalidades, ficou caracterizada como a condição *sine qua non* para manter o relacionamento com o meio exterior, principalmente para as áreas de atração de investimentos diretos e de exportação de seus produtos. Apesar da existência de longa faixa de fronteira vivificada com dois países limítrofes, a Colômbia e o Peru, não se observou o emprego de ações paradiplomáticas regionais transfronteiriças pelo Estado do Amazonas. Prevaleceram, portanto, as ações internacionais transregionais, sobretudo as de caráter global.

Outrossim, a demanda política da população esteve presente para a mobilização do Estado do Amazonas rumo ao campo internacional, sobretudo na administração de Eduardo Braga. Nesse caso, tal fato revelou razoável nível de articulações políticas com os setores da sociedade civil organizada, principalmente para aqueles *stakeholders*¹⁷⁵ relacionados às atividades econômicas do Estado, como a industrial, a comercial e a turística. Ademais, diante dessa situação, ficou caracterizada que a instância paradiplomática do Estado, a Secretaria Executiva Adjunta de Relações Internacionais (SEARI), estava cumprindo com seus princípios preconizados.

As ações de atuação internacional empreendidas pelo Estado do Amazonas nas duas administrações investigadas estavam carimbadas como políticas de governo, marcadas por um profundo sentimento e engajamento pessoal e político de cada governante de turno. Nesse caso, tais ações internacionais estaduais revelaram forte tendência para a não consolidação de uma ação de política de Estado. Surpreendentemente, a institucionalização do órgão para tratar dos assuntos internacionais do Estado, a SEARI, ocorreu somente, em maio de 2008, muito embora a SUFRAMA, com o Pólo Industrial de Manaus (PIM), exista desde 1967. Em tal sentido, esse fato autorizou a fazer a presente afirmação, por um primeiro *insight*.

¹⁷⁵ Vide p. 140.

Um aspecto importante a ser trazido à baila da análise, reportou-se ao fenômeno do *stop and go*, o qual esteve presente no Estado do Amazonas, por ocasião da alternância governamental de Amazonino Mendes para Eduardo Braga, em 2003, quando houve retrocesso das ações internacionais estaduais, em grande parte, influenciado pela ausência de uma agenda política para a prática de atividades internacionais no Estado, de um lado. A causa possível para tal retrocesso pode ter advindo da falta de interesse por parte desse último governante, aliando-se a certa dose de incompatibilidade política gerada com o seu predecessor imediato. Dessa forma, num primeiro momento, estagnaram-se vários projetos de atividades internacionais estabelecidos pela administração governamental anterior.

Um último aspecto importante que se dessumiu da análise da política de atuação internacional do Estado do Amazonas durante as duas administrações, embora em momentos temporais distintos, mas sob o mesmo espaço territorial, foi a forte tendência de empreendimento de ações paradiplomáticas direcionadas à captação de financiamentos internacionais a fundo perdido. Nesse sentido, tal fato pareceu revelar preocupação por parte do poder público estadual, sobretudo no governo de Eduardo Braga para prover e restaurar bens públicos em prol do bem-estar de sua coletividade.

Por fim, todo esse quadro delineado acima retratou as principais características e tendências gerais inerentes à política de atuação internacional do Estado do Amazonas que, em grande medida, mostraram-se na mesma direção preconizada pela literatura da paradiplomacia subnacional brasileira e internacional.

CAPÍTULO VII

O ESTADO DO ACRE

7.1 Aspectos gerais do Estado

Originalmente, a área do atual Estado do Acre não integrava as terras do território brasileiro, conforme estabelecido nos termos do Tratado Internacional de *Ayacucho*, assinado em 1867, em que a confluência fronteiriça¹⁷⁶ entre o Brasil e a Bolívia ficava sob o domínio do território boliviano.

A rigor, a história acreana iniciou com o apogeu da borracha, quando a prosperidade econômica dessa região fronteiriça começou a despertar inquietação na Bolívia. Nesse sentido, a área do atual Estado do Acre foi objeto de discussões diplomáticas referentes à fronteira que era contestada pela Bolívia. Em síntese, a questão acreana foi consequência da valorização de áreas lindeiras cujos limites com a Bolívia não estavam demarcados e que foram alcançadas pelo ciclo econômico da borracha. O látex, que no final do século XIX alcançou preços altos nos mercados internacionais, motivou a movimentação de populações do Nordeste brasileiro para aquela região.

Datam de 3 de abril de 1877 os primeiros marcos da ocupação efetiva ocorrida no Acre, com a chegada dos imigrantes nordestinos que iniciaram a abertura de seringais. Até então, o Acre era habitado apenas por índios não aculturados, uma vez que a expansão luso-brasileira ocorrida na Amazônia durante o período colonial, não os havia alcançado. A partir daquela época, a região caucheira ou da goma elástica tornou-se ativa frente pioneira, marcada pela euforia econômica e pela subsequente crise acreana, a qual criou difícil situação para a diplomacia brasileira.

A área territorial do Acre pertencia à Bolívia até o início do século XX, muito embora, desde as primeiras décadas do século XIX, a maioria da sua população fosse formada por brasileiros que exploravam os seringais e não obedeciam à autoridade boliviana. Formava-se

¹⁷⁶ Do estabelecimento do Tratado de Tordesilhas, em 4 de junho de 1494 até o século XIX, o território do atual Estado do Acre fazia parte da América espanhola de acordo com os Tratados Hispano-Portugueses: Tratado de Madri (1750); Tratado de Santo Ildefonso (1777); e, Tratado de Badajoz (1801). Após a independência das colônias espanholas, o Brasil reconheceu aquela área como boliviana com base no tratado de limites de 1867. No entanto, em 15 de março de 1900, o governo brasileiro enviou tropas para que dissolvesse a República do Acre, uma vez que se tratava de uma região de difícil acesso a não ser pela bacia do Rio Amazonas e sem nenhuma ocupação por parte da Bolívia. Também, tal medida era reforçada pela abundância em seringueiras, aliando-se também pela ocupada dessa região por colonos brasileiros.

na prática um território independente e exigia-se a sua anexação ao Brasil. Tal situação foi modificada pelo interesse econômico do ciclo da borracha na região, quando em 1899, na tentativa de assegurar o domínio da área, os bolivianos instituíram a cobrança de impostos e fundaram a cidade de Puerto Alonso, atualmente Porto Acre. Os brasileiros revoltaram-se contra tal providência do governo boliviano, o que resultou na assinatura de um *modus vivendi*, em 21 de março de 1903, pelos governos do Brasil e da Bolívia para a suspensão das hostilidades. Os conflitos da questão acreana só terminaram com um ato diplomático de grande repercussão, o Tratado de Petrópolis, assinado em 17 de novembro de 1903. Através daquele tratado, o Brasil adquiriu a posse definitiva da área territorial do atual Estado do Acre, em troca de pequenas áreas no Estado do Mato Grosso, do pagamento de dois milhões de libras esterlinas e do compromisso de construir a estrada de ferro Madeira-Mamoré.

Geograficamente, a área do atual Estado do Acre está localizada no centro da Pan-amazônia, situando-se no extremo sudoeste da região Norte do Brasil. O Acre faz divisa com os Estados do Amazonas e Rondônia e, fronteira com dois países, Bolívia e Peru. Sua superfície territorial corresponde a 3,4% da Amazônia brasileira e 1,9% do território nacional.

As principais vias de acesso rodoviário ao Estado do Acre são as BR-364 e BR-317. A primeira rodovia é a maior e mais importante ligação terrestre do Acre, a qual possibilita a ligação de Rio Branco aos grandes centros comerciais da região centro-sul do país. Atravessa todo o território acreano de leste a oeste, até a cidade de Cruzeiro do Sul, na fronteira com o Peru, embora o acesso a essa região fronteira seja precário e essa seja a única cidade de alguma expressividade nessa região.

Já a rodovia BR-317 interliga o sul do Estado do Amazonas, a partir da cidade de Boca do Acre, no Amazonas, a Rio Branco, estendendo-se até as cidades geminadas de Epitaciolândia e Brasileia, fronteiriças com a cidade de Cobija, a capital do Departamento boliviano de Pando. Por fim, chega à cidade de Assis Brasil na fronteira com o Peru e a Bolívia e também a cidade peruana de Iñapari na fronteira do Brasil e da Bolívia. Essa última rodovia apresenta uma importância estratégica para a integração econômica, comercial e cultural com esses dois países limítrofes andinos. Seu trecho de 110 km de Brasileia a Assis Brasil, denominada de “Estrada do Pacífico” para os brasileiros e “*Carretera interoceánica*” para os peruanos, está conectado com o território peruano, graças à ponte binacional sobre o Rio Acre na fronteira brasileiro-peruana, inaugurada em janeiro de 2006, juntamente com uma infra-estrutura de alfandegamento fronteiro, no qual atuam os órgãos brasileiros federais e estaduais responsáveis pela fiscalização e controle dessa região.

Do ponto de vista econômico, desde a sua ocupação, o Estado do Acre chamou a atenção do mundo com a produção da borracha. Quase cem anos depois, Chico Mendes¹⁷⁷ morreu em defesa da floresta e se tornou símbolo mundial do ambientalismo. De seu legado, o Estado acreano criou programas de desenvolvimento sustentável, incluindo o turismo como alternativa de fortalecimento de iniciativas comunitárias e projetos de preservação do meio ambiente, integrando-se à indústria de transformação de matérias-primas florísticas em produtos de exportação.

Além do mais, sua economia baseia-se nas atividades do setor primário, como a extração vegetal, a agropecuária e a pesca. Nesse sentido, o Estado do Acre tem pouca expressividade, tanto em termos do PIB nacional, quanto do comércio exterior. Sua pauta de exportação é muito pouco diversificada, envolvendo basicamente, madeira, castanha-do-brasil, borracha, pescado, carne e couros bovinos, entre outros. Seus maiores importadores são China, Estados Unidos, Japão e alguns países da Europa.

Nesse sentido, além dos importantes aspectos apresentados acima, o Estado do Acre vem-se destacando no cenário internacional pela sua dinâmica gestão de empreendimentos com projetos inovadores de políticas de proteção ambiental e de desenvolvimento sustentável.

7.2 A agenda internacional dos governadores acreanos e seus desdobramentos

A presente seção objetiva identificar e caracterizar as principais ações de política internacional realizadas pelos governadores do Estado do Acre no período de análise considerado. Tal período compreende as administrações de Orleir Cameli (1995 – 1998)¹⁷⁸ do Partido da Frente Liberal (PFL), Jorge Viana (1999 - 2006)¹⁷⁹ e parte da gestão de Binho

¹⁷⁷ Francisco Alves Mendes Filho foi um líder seringueiro acreano, sindicalista e ativista ambiental brasileiro. Sua intensa luta pela preservação da Amazônia o tornou conhecido internacionalmente e foi a causa de seu assassinato em 22 de dezembro de 1988, na cidade de Xapuri – AC. Sob sua liderança, a luta dos seringueiros pela preservação do seu modo de vida adquiriu grande repercussão nacional e internacional. A proposta da “União dos Povos da Floresta” em defesa da floresta amazônica busca unir os interesses dos indígenas, seringueiros, castanheiros, pequenos pescadores, quebradeiras de coco babaçu e populações ribeirinhas, através da criação de reservas extrativistas. Essas reservas preservam as áreas indígenas e a floresta, além de ser um instrumento de reforma agrária desejada pelos seringueiros acreanos.

¹⁷⁸ Orleir Messias Cameli, empresário, ex-prefeito da cidade de Cruzeiro do Sul e ex-governador do Estado do Acre com um mandato de 1995 a 1998.

¹⁷⁹ Jorge Ney Viana Macedo Neves, formado em engenharia florestal pela Universidade de Brasília – UnB, ex-prefeito de Rio Branco, ex-governador do Estado do Acre. Estado que governou por duas vezes consecutivas: primeiro mandato de 1999 a 2002 e o segundo de 2003 a 2006. Atualmente, empresário do setor de Consultoria na área ambiental, presidente do Fórum de Desenvolvimento Sustentável do Acre e conferencista nacional e internacional de políticas públicas ambientais.

Marques (2007 - 2010),¹⁸⁰ ambos do Partido dos Trabalhadores (PT), conforme se demonstra a seguir.

7.2.1 O governo Orleir Cameli

A pesquisa de campo revelou que o Estado do Acre, durante a administração do governador Orleir Cameli, manteve interações além das fronteiras nacionais, embora esporadicamente, limitando-se à resolução de problemas de ordem corriqueira, gerados na faixa de fronteira com os dois países limítrofes.¹⁸¹ No entanto, para tal período governamental não se registrou nenhum fato relevante empreendido pelo Estado acreano com o meio internacional.

7.2.2 O governo Jorge Viana

Foi, portanto, a partir da administração Jorge Viana, principalmente no curso do seu segundo mandato (2003-2006), que os assuntos internacionais do Estado do Acre passaram a receber mais destaque. Entretanto, o programa governamental do seu primeiro mandato teve o desafio de viabilizar uma política de desenvolvimento baseada na utilização racional e sustentada dos recursos naturais do Estado, de forma a compatibilizar um melhor desempenho econômico e social com uma estratégia de conservação dos recursos para as gerações futuras.

Nesse contexto, a ideia-força de seu programa de governo era assegurar melhores condições de vida para as pessoas que vivem na e da floresta, de maneira que essas pessoas se transformassem numa espécie de guardiões da floresta. Além de sua visão de futuro, da preocupação com a sustentabilidade política, econômica, social, ambiental e cultural no Estado, o governo Jorge Viana teve a difícil tarefa de revitalizar as áreas de saúde, segurança e, sobretudo, educação, a qual se transformou na base do seu programa de desenvolvimento. Assim, o Estado estava sendo dotado das prováveis condições para um modelo de desenvolvimento equilibrado e justo que resultasse verdadeiramente na melhoria da qualidade de vida do povo acreano.

¹⁸⁰ Arnóbio Marques de Almeida Júnior, conhecido como Binho Marques, profissional da área de educação, ex-vice governador. Também, acumulava as funções de Secretário de Educação e de Secretário de Desenvolvimento Humano e Inclusão Social do Acre na gestão do governador Jorge Viana de 2003 a 2006 e atualmente, governador do Estado com um mandato de 2007 a 2010.

¹⁸¹ Relato obtido durante a entrevista com o ex-gerente de Relações Internacionais e Desenvolvimento Fronteiriço do Estado do Acre e atualmente, assessor técnico do Departamento de Projetos e Captação de Recursos, Leonardo Ferreira Lima Filho, Rio Branco – AC, em 22 de Julho de 2008.

O inovador programa governamental do Estado do Acre estava inspirado nos ideais do líder ambientalista brasileiro, Chico Mendes. Nessa esteira, surgiu o termo “florestania”,¹⁸² como paradigma de desenvolvimento para esse audacioso programa de governo da Frente Popular. Adotou-se na administração do governador Jorge Viana o seguinte *slogan*: “O Estado da florestania na Amazônia Brasileira” ou simplesmente “O Governo da Florestania”.¹⁸³

O segundo mandato do governador Jorge Viana foi marcado por um avanço significativo nas relações internacionais do Estado do Acre, haja vista a institucionalização, no início do ano de 2003, da Gerência de Relações Internacionais e Desenvolvimento Fronteiriço. Esse novo órgão vinculava-se à estrutura organizacional da Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico Sustentável (SEPLANDS) e passou a ser conhecido pela sigla GRIDF. Essa instância estabelecida para o tratamento das questões internacionais do Estado do Acre possuía, como competências básicas, a promoção da integração com os dois países vizinhos e de intensificação das ações votadas para a cooperação internacional e o comércio exterior.

Com efeito, a incorporação da inserção internacional à agenda política do governo Jorge Viana foi motivada, em grande medida, por questões geoeconômicas do Estado, sobremaneira para promover a integração com a parte sul do Peru. Por outro lado, também se almejava a intensificação do comércio exterior, mediante a construção da rodovia que interligaria o Brasil ao Oceano Pacífico, cruzando o território peruano. Com isso, inegavelmente, o Acre deixaria de ser um dos mais isolados Estados da Amazônia brasileira para se transformar no de melhor posicionamento geográfico e estratégico para intensificar seu fluxo de exportação e importação de bens e serviços. Nesse sentido, diante dessa nova geografia econômica, o Estado do Acre passava a ser, do ponto de vista da logística, um espaço privilegiado na região Norte do Brasil.

Dentro dessa perspectiva, confiante na crescente importância da dimensão internacional para o sucesso de sua administração, o governo Jorge Viana procurou estabelecer contatos de negociações com o meio exterior. Inicialmente, tentou romper o isolamento geográfico e humano existente entre o seu Estado e os dois países vizinhos. Dessa forma, sedimentavam-se as primeiras iniciativas para transformar o Acre em um ator internacional de fato, conforme se observa a seguir.

¹⁸² A palavra “Florestania”, cuja tradução mais simplificada e eficiente é a cidadania dos povos da floresta do Estado acreano.

¹⁸³ Expressava a metáfora para o modelo de desenvolvimento do Estado do Acre.

No ano de 1999, quando o governo Jorge Viana iniciou seu primeiro mandato, iniciaram-se as primeiras ações de cooperação com a Bolívia e o Peru, no sentido de implementar, de forma conjunta o seu modelo de desenvolvimento sustentável, sobretudo na região de fronteira, de modo que assegurasse uma relação harmoniosa do homem com o meio ambiente. Naquela ocasião, o governo acreano estabeleceu um forte relacionamento com os dois países vizinhos, muito embora tais vínculos só fossem consubstanciar-se verdadeiramente a partir da sua segunda administração, sobretudo com o Peru, a partir de 2003.¹⁸⁴

Em novembro de 1999, pela primeira vez, o Estado do Acre recepcionava na sua capital uma comitiva do Peru, composta por diplomatas, empresários, autoridades de distintos ministérios do governo central, bem como de governantes regionais daquele país. Tal comitiva foi organizada e coordenada pelas Chancelarias brasileira e peruana em parceria com a Câmara de Comércio de Lima e teve por objetivo discutir possibilidades de comércio e cooperação, no marco de um esforço para promover relações com os Estados federados da Amazônia brasileira.¹⁸⁵

Seguindo nessa esteira, a partir do ano de 2003, os Presidentes do Brasil, Peru e Bolívia decidiram impulsionar o desenvolvimento da infra-estrutura física e as relações de cooperação para a integração transfronteiriça, essa última iniciada pelos governos subnacionais de seus países. Tal propósito visava avançar na consolidação de uma aliança estratégica entre aqueles países. Nesse sentido, enfatizavam-se as convergências sobre os seguintes pontos fundamentais: complementação das economias; promoção do comércio; interconexão física; investimentos em turismo; cooperação técnica para a preservação do meio ambiente; e a luta contra a pobreza.¹⁸⁶

Ainda nesse contexto, o ponto de partida para o estreitamento das relações Brasil, Bolívia e Peru deu-se através da consolidação da região de fronteira no sul do Estado do Acre, com a inauguração das pontes binacionais Brasil/Bolívia entre as cidades de Brasileia, no Brasil, e Cobija, na Bolívia, e a outra entre as cidades de Assis Brasil, no Brasil, e Iñapari, no Peru, em 2006, bem como o início da construção da rodovia interoceânica do lado peruano

¹⁸⁴ Relato obtido durante a entrevista com o ex-gerente de Relações Internacionais e Desenvolvimento Fronteiriço do Estado do Acre e atualmente, assessor técnico do Departamento de Projetos e Captação de Recursos, Leonardo Ferreira Lima Filho, Rio Branco – AC, em 22 de Julho de 2008.

¹⁸⁵ BOGEA FILHO, Antenor Américo Mourão. *A diplomacia federativa*, 2001, p.147.

¹⁸⁶ Documento de Instalação do Fórum Binacional de Integração do Estado do Acre/Brasil e a Região de Ucayali/Peru, Cruzeiro do Sul –AC, em 16 de julho de 2006, p. 2.

para interligar os sistemas viários dos três países, como parte fundamental para a ligação terrestre das costas atlântica e pacífica da América do Sul.¹⁸⁷

Em 12 de março de 2004, o governador Jorge Viana, em visita a Pucallpa, capital Departamento peruano de Ucayali, assinou juntamente com seu homólogo fronteiriço uma Declaração de Intenções para o Desenvolvimento do Eixo Comercial e de Integração Pucallpa-Cruzeiro do Sul. Tal declaração teve por objetivo promover o estreitamento das relações comerciais entre o Estado do Acre e aquele Departamento peruano. Ademais, a partir daquela ocasião, ficava estabelecido um canal de comunicação para a implantação de ações referentes ao intercâmbio comercial, cultural, ambiental, turístico e de cooperação técnica.¹⁸⁸

Outrossim, a iniciativa subnacional acima foi reforçada, em 23 de abril de 2004, durante a visita do Ministro das Relações Exteriores do Peru ao Estado do Acre, o Senhor Manuel Rodriguez, ocasião em que foram assinados mais dois documentos: a Ata de Instalação da Secretaria Técnica do Estado do Acre e do Governo Regional de Ucayali e o Memorando de Entendimento nº 001/2004 ST. Tais documentos tiveram como objetivo estabelecer ações de nivelamento sócio-ambiental, captação de recursos e estabelecimento de projetos básicos para ações conjuntas no âmbito dos territórios desses dois governos regionais.¹⁸⁹

Em julho de 2005, o governo Jorge Viana realizou a 1ª Reunião Técnica para a Conservação da Biodiversidade Fronteiriça Acre-Ucayali, em Pucallpa, com objetivo de apresentar e discutir estratégias de trabalho conjunto para a criação e implantação do Fórum Binacional de Integração e Cooperação para o Desenvolvimento Econômico Sustentável de suas regiões de contiguidade.¹⁹⁰

Já em junho de 2006, foi realizada em Cruzeiro do Sul, cidade na fronteira com a região peruana de Ucayali, a 2ª Reunião Técnica para Conservação da Biodiversidade Fronteiriça, com o objetivo de avaliar os avanços dos compromissos estabelecidos por ocasião da 1ª Reunião.¹⁹¹ Naquela ocasião, o Fórum Binacional de Integração Fronteiriça foi instituído e instalado. Tal fórum refletia o avanço da vontade política e técnica desses dois governos, no sentido de atender às reivindicações de movimentos sociais de seringueiros e indígenas e também de grupos empresariais locais. Assim fortalecia-se a integração sub-

¹⁸⁷ Ibidem, p. 3.

¹⁸⁸ Ibidem, p. 3.

¹⁸⁹ Ibidem, p. 4.

¹⁹⁰ Relato obtido durante a entrevista com o ex-gerente de Relações Internacionais e Desenvolvimento Fronteiriço do Estado do Acre e atualmente, assessor técnico do Departamento de Projetos e Captação de Recursos, Leonardo Ferreira Lima Filho, Rio Branco – AC, em 22 de Julho de 2008.

¹⁹¹ Ata da 2ª Reunião Técnica para a Conservação da Biodiversidade Fronteiriça Acre/Brasil e Ucayali/Peru, Cruzeiro do Sul – AC, em 16 de julho de 2006, p. 2.

regional e, ao mesmo tempo, abrandavam-se os problemas vivenciados na região fronteiriça, principalmente aqueles relacionados à conservação e à preservação da biodiversidade dos territórios de Ucayali-Acre.

Em outubro de 2005, o governador Jorge Viana liderava missão governamental e empresarial ao Peru.¹⁹² A delegação acreana era composta de sessenta e quatro pessoas, incluindo empresários, parlamentares, dirigentes de entidades públicas e privadas e representantes de setores institucionais e de associações de classe em viagem que se iniciou em Rio Branco e se estendeu até o Porto de Matarani, nas margens do Oceano Pacífico, uma distância de aproximadamente dois mil quilômetros. Na ocasião, a delegação percorreu a região sul do Peru com o objetivo de sedimentar os laços da integração sub-regional na América do Sul, e com a expectativa de que no curto prazo os negócios iniciados nessa viagem tivessem desdobramentos em Rio Branco. Dessa forma, o governo do Estado acreano tentava fortalecer o intercâmbio comercial e turístico com os Departamentos peruanos e, ao mesmo tempo, o Acre abria uma nova rota comercial para o Brasil.¹⁹³

Ainda nessa direção, a viagem liderada pelo governo acreano para consolidar a integração do seu Estado com o sul do Peru teve grande repercussão, tanto na imprensa brasileira quanto na peruana. Por exemplo, em entrevista concedida a um jornal acreano, o cônsul geral do Peru em Rio Branco, Fortunato Quesado Seminario, declarou que:

O Peru se sente muito satisfeito pelo elevado nível de competência e representatividade política e empresarial da missão brasileira que visitou o país.

[...]. Jorge Viana é amigo do Presidente Toledo e é muito respeitado e elogiado no Peru, como um incentivador dessa integração comercial, cultural, política e humana entre os nossos países. Acredito que todo esse esforço que está sendo feito criará um caminho de mão dupla, com inúmeros benefícios para ambas as partes.¹⁹⁴

De modo geral, na avaliação do cônsul peruano, a visita da delegação acreana ao seu país, consolidava a existência de uma nova geografia econômica delineada entre o Brasil e o Peru, uma vez que se tem como base a rodovia interoceânica para o fortalecimento do intercâmbio comercial e turístico da região.

De todo modo, diante do que foi exposto acima, pode-se dizer que a administração do governador Jorge Viana simbolizou, simultaneamente, o marco inaugural oficial para o

¹⁹² Os governantes dos Departamentos peruanos de Madre de Diós, Cuzco, Puno e Arequipa, além de recepcionarem a delegação acreana, prestaram seguidas homenagens ao governador Jorge Viana por sua luta em defesa da integração brasileira com o Peru.

¹⁹³ O Acre descobriu um novo caminho para o seu desenvolvimento. O Estado do Acre, Rio Branco – AC, em 05 de novembro de 2005. Caderno 1, p. 1.

¹⁹⁴ Cônsul peruano elogia trabalho da comitiva acreana. A Gazeta, Rio Branco – AC, em 05 de novembro de 2005. Caderno 1, p. 1.

exercício da política de atuação internacional no Estado do Acre, através da criação da GRIDF na organização político-administrativa estadual. Nesse sentido, o Estado do Acre realizou ações direcionadas à integração sub-regional com os dois países vizinhos, tanto a Bolívia como o Peru, que se apresentavam como possíveis portas de entrada para a Amazônia brasileira ocidental.

7.2.3 O governo Binho Marques

No ano de 2007, com a posse de Binho Marques como o novo Chefe do Poder Executivo do Estado do Acre, a gestão dos assuntos internacionais estaduais passou a ter outro enfoque. Nesse sentido, ao iniciar a nova administração estadual, o governador Binho Marques implementava o seu programa de governo, intitulado “Desenvolvimento com Oportunidade para Todos”, firmado em quatro eixos estratégicos: gestão participativa, desenvolvimento econômico sustentável, inclusão social e infra-estrutura física.

O esforço político do ex-governador Jorge Viana no âmbito internacional contribuiu de forma decisiva para a vitória de Binho Marques em primeiro turno, com 53% dos votos válidos, nas eleições de 3 de outubro de 2006, uma vez que ambos eram da mesma corrente político-partidária. Não obstante, os assuntos internacionais assumiram importância secundária no governo Binho Marques, haja vista a imediata extinção da instância paradiplomática do Estado, a GRIDF, que dava lugar ao Departamento de Planos, Programas e Projetos Regionais e Captação de Recursos, vinculado à SEPLANDS.¹⁹⁵

As atividades referentes às relações internacionais do Estado do Acre diminuíram sensivelmente durante o governo Binho Marques, já que a prioridade das ações internacionais estaduais passou a ser a procura de novas fontes de financiamento para a implementação de projetos de políticas ambientais e sociais. Consequentemente, retirava-se da pauta a prioridade das ações de integração do Estado do Acre com os países vizinhos, o que até então era primado pela gestão predecessora, ainda que tenha permanecido o foco nas ações de cooperação internacional e de comércio exterior.

Nesse contexto, durante a administração do governador Binho Marques, os contatos estabelecidos pelo Estado do Acre com o meio internacional foram direcionados para o atendimento dos eixos estruturantes do seu programa de governo. Para tanto, vários acordos

¹⁹⁵ Relato obtido durante a entrevista com o ex-gerente de Relações Internacionais e Desenvolvimento Fronteiriço do Estado do Acre e atualmente, assessor técnico do Departamento de Projetos e Captação de Recursos, Leonardo Ferreira Lima Filho, Rio Branco – AC, em 11 de novembro de 2009.

foram firmados com organismos internacionais e governos centrais, tais como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), Reino Unido, Alemanha, entre outros.¹⁹⁶ Tais acordos tiveram por objetivo a viabilização de financiamentos para bancar as áreas básicas do Pro-Acre,¹⁹⁷ como educação, saúde, meio ambiente e produção, no sentido de transformar o perfil socioeconômico do Estado, notadamente quanto ao com as melhores expectativas de desenvolvimento humano, a construção de justiça social e a redução das desigualdades.¹⁹⁸

Outrossim, é importante registrar que o governo do Estado do Acre em parceria com o Fórum de Desenvolvimento Sustentável do Acre, presidido pelo ex-governador Jorge Viana, participou, a convite, de diversos eventos internacionais. Tais convites tiveram por objetivo proferir palestras sobre a experiência do modelo de desenvolvimento sustentável colocado em prática durante doze anos, mostrando contribuições significativas para o equilíbrio econômico e sócio-ambiental do Estado. Nesse sentido, o Acre se fez presente em seminário organizado pelo Príncipe Charles, na Inglaterra; em encontro de governadores no Estado da Califórnia, EUA; e em encontro organizado pelo Banco Mundial em Washington, EUA.¹⁹⁹

De igual forma, o Estado do Acre marcou sua participação durante a Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP 15), em Copenhague, no Reino da Dinamarca, em dezembro de 2009, onde representantes do governo e lideranças não governamentais acreanas puderam apresentar um pouco de sua trajetória, a fim de conquistar novos interessados em colaborar com o projeto.²⁰⁰

O governador Binho Marques e o ex-governador Jorge Viana proferiram palestras sobre as ações de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável do Estado do Acre no Centro David Harvard Rockefeller de Estudos Latino-Americanos²⁰¹ da Universidade de Harvard, em 10 de março de 2010.²⁰² Tal fato foi realizado em momento ulterior ao ora

¹⁹⁶ Ibidem, relato de entrevista com Leonardo Ferreira Lima Filho.

¹⁹⁷ Um grande projeto do governo do Estado do Acre de US\$ 150 milhões para levar saúde, educação e apoio à produção sustentável para as comunidades mais isoladas desse Estado. Atualmente, só o Banco Mundial financia US\$ 106 milhões destinados à execução desse projeto.

¹⁹⁸ Entrevista com o ex-gerente de Relações Internacionais e Desenvolvimento Fronteiriço do Estado do Acre e atualmente, assessor técnico do Departamento de Projetos e Captação de Recursos, Leonardo Ferreira Lima Filho, Rio Branco – AC, em 11 de novembro de 2009.

¹⁹⁹ Ibidem, relato de entrevista com Leonardo Ferreira Lima Filho.

²⁰⁰ Ibidem, relato de entrevista com Leonardo Ferreira Lima Filho.

²⁰¹ Esse Centro de Estudos foi fundado em 1994 com sua sede em Cambridge, Massachusetts, EUA, com o objetivo de aumentar o conhecimento das culturas, economias, histórias, meio ambiente e assuntos contemporâneos do passado e do presente da América Latina.

²⁰² A política ambiental do Acre para o mundo. Texto disponível no site www.ecosdanoticia.com.br (capturado em junho de 2010).

analisado, mas aplica-se plenamente a esse contexto. Nesse sentido, a conferência proferida na Universidade de Harvard, foi mais um exemplo de como a atual política ambiental do Estado do Acre e seus resultados têm despertado atenção e interesse de autoridades governamentais, pesquisadores e lideranças do mundo inteiro.

Face ao contexto apresentado acima, pode-se dizer que o Estado do Acre, durante a administração do governador Binho Marques, protagonizou ações de inserção no campo internacional. Tais ações externas foram direcionadas, principalmente, para projetar o Estado mundialmente, através da adoção de uma política pública de desenvolvimento regional, considerada como uma *best practice* ambiental de governo não central. Assim, tal iniciativa subnacional colocava, de forma visível, o Estado do Acre no circuito internacional, por meio da sua excelente reputação sócio-ambiental no campo do desenvolvimento sustentável.

7.3 A avaliação da experiência da política de atuação internacional acreana

A presente seção objetiva analisar as principais características da prática da política de atuação internacional do Estado do Acre, tomando-se por base o mapeamento procedido das ações externas empreendidas pelos governadores acreanos na seção anterior.

Keating (2004) identificou três tipos de motivações para a projeção internacional das unidades subnacionais, a saber, a econômica, a política e a cultural. Nesse sentido, a pesquisa revelou que no Estado do Acre, ambas as administrações governamentais ocuparam lugar no campo das relações internacionais tendo como principal motivação a de caráter econômico, com o intuito de promover o desenvolvimento socioeconômico e ambiental do Estado.

Nessa direção, no governo Jorge Viana, a motivação econômica esteve fortemente associada à promoção da integração sub-regional com os dois países vizinhos, bem como à intensificação do comércio exterior e da cooperação internacional. Tal fato concorreu para a criação de sua Gerência de Relações Internacionais e Desenvolvimento Fronteiriço (GRIDF), em 2003. Ademais, o fato corroborou a visão de Salomón e Nunes (2007, p. 105), quando observaram que “a criação de uma estrutura institucional específica de relações internacionais no aparato de um governo subnacional, denota não o começo de uma atuação internacional, mas sua intensificação e a vontade de agir mais organizadamente do que até então”.

Na gestão Binho Marques, a motivação econômica esteve vinculada à captação de financiamentos a fundo perdido, com o objetivo de investir em ações de natureza sócio-ambiental no Estado. Também estiveram presentes ações relacionadas com as áreas do comércio exterior e da cooperação internacional, embora recebendo menor importância.

Também se observou que nesse governo houve forte tendência para projetar internacionalmente o Estado do Acre, haja vista as suas especificidades de preservação ambiental alcançadas no contexto da Amazônia brasileira, através da adoção de ações de políticas públicas estaduais direcionadas para a conservação dos seus recursos naturais. Ainda assim, esse fato não denotou indícios de aspiração nacionalista perceptível para alcançar objetivos políticos na arena internacional, o que, por sua vez, pareceu destoar da essência da motivação política, tal como propugnada por Keating (2004). De igual forma, os fatos não apontam para ações externas de natureza protodiplomática, observadas por Duchacek (1990) quando se reportou às iniciativas internacionais subnacionais realizadas de forma paralela e conflituosa com o governo central, com vistas à obtenção de reconhecimento de independência política junto à comunidade internacional. Em outras palavras, isso significa que o fato aludido acima mostrou não reforçar a literatura para os governos subnacionais na maioria dos países, evidenciando, uma situação contrária à visão desses autores.

Além do mais se percebeu, através da pesquisa, que além da motivação econômica para o Estado do Acre empreender ações internacionais, o fator condicionante subjacente do fenômeno do “eleitoralismo” esteve presente nas duas administrações governamentais, principalmente no governo de Jorge Viana. Nesse caso, os dois mandatários estaduais passaram a pressentir na prática de sua política de atuação internacional que, além de promoverem o desenvolvimento regional do Estado, ganhavam popularidade política junto à mídia estadual, regional, nacional e até internacional.

De modo geral, observou-se que as principais áreas da prática da política de atuação internacional do Estado do Acre, sob as duas administrações governamentais observadas, foram marcadas por temáticas vinculadas à *low politics*, como cooperação internacional, comércio exterior, turismo, meio ambiente, captação de financiamentos e outros assuntos de importância regional. Nesse sentido, tal fato pareceu corroborar com as constatações observadas em estudos de campo realizados, tanto no âmbito exterior por Duchacek (1990) e Keating (1999) como no Brasil por Vigevani (2006).

Analisando a adoção das estratégias básicas de atuação apontadas por Hocking (1999), quanto à projeção internacional das unidades subnacionais, a pesquisa revelou que o Estado do Acre sob as administrações governamentais investigadas recorreu tanto às estratégias de mediação como às diretas, com ênfase no emprego da primeira modalidade de atuação internacional subnacional.

O Estado do Acre adotou as estratégias de mediação primordialmente nas administrações de Jorge Viana, sobretudo no seu segundo mandato (2003-2006), e na de

Binho Marques (2007-2010). Esses governantes utilizaram-se dessas estratégias quando se serviram dos recursos diplomáticos do país para alcançarem seus objetivos internacionais. Esse caso, por um lado, pareceu evidenciar a existência de vínculos político e pessoal entre os governos federal e estadual, justificando-se essa afirmação, em grande medida, pelo pertencimento de ambos os níveis governamentais à mesma corrente político-partidária, o PT. Por outro lado, a política de atuação internacional realizada por esses governadores pareceu estar em harmonia com o conceito de diplomacia federativa apregoado pelo Itamaraty. Segundo Bogéa Filho (2001), tal conceito compreende a prática de ações externas pelas unidades federadas brasileiras, como uma vertente da diplomacia presidencial. Ademais, de acordo com Lessa (2002), a prática da diplomacia federativa passou a ser vista como um instrumento eficaz de coordenação e de cooperação entre o Governo Federal e as unidades federadas municipais e estaduais. Dessa forma, pode-se perceber que, de modo geral, o exercício da paradiplomacia acreana foi importante para dar mais coerência e consistência à política externa brasileira, uma vez que se mostrou convergente com os objetivos da esfera nacional.

Diferentemente do ocorrido na segunda administração Jorge Viana e na de Binho Marques, onde se adotaram essencialmente as estratégias de mediação para a inserção internacional do Estado do Acre, o primeiro governo de Jorge Viana empregou estratégias combinadas, ou seja, formas de atuação internacional mediada e direta. Nesse sentido, o governador Jorge Viana utilizou-se das estratégias diretas, quando se projetou para o meio internacional, com seus próprios meios e recursos, visando alcançar os interesses do seu Estado. Tais estratégias de atuação foram empregadas claramente, por ocasião das suas primeiras ações estabelecidas para a cooperação com a Bolívia e o Peru, em 1999, com o intuito de implementar, de forma conjunta, o modelo de desenvolvimento sustentável do Estado do Acre.

Tendo em vista a perspectiva de Soldatos (1990) que classificou os tipos de ações internacionais subnacionais em cooperativas e paralelas, quanto às interações com o governo central, o estudo constatou a predominância da utilização de ações paradiplomáticas cooperativas no Estado do Acre. Para essa situação, em primeiro lugar, tal fato confirmou a existência de uma prática efetiva de diplomacia federativa por parte desses dois governantes, de forma coordenada e colaborativa com a diplomacia nacional. Em outras palavras, esses governantes empreenderam sua política de atuação internacional em convergência com a política externa brasileira, haja vista os esforços despendidos para ações voltadas ao desenvolvimento fronteiriço do país. Com isso, contemplava-se o interesse da atual política

do Governo Federal com relação aos países vizinhos, o que foi perseguido pelo Estado do Acre, de forma recorrente. O fato corroborou também a prevalência do emprego das estratégias de atuação internacional de mediação por esse Estado.

Apenas no governo Jorge Viana constataram-se evidências da prática de ações paradiplomáticas de caráter paralelo. Apesar de que tais ações foram protagonizadas sem o monitoramento do Governo Federal, não se caracterizaram por situação conflituosa entre ambos os níveis governamentais.

Constatou-se que o governo Jorge Viana agiu de forma paralela e direta no cenário internacional, quando estabeleceu contatos de negociação com seus homólogos estrangeiros fronteiriços, os governadores dos Departamentos de Pando, na Bolívia, e o de Madre de Diós, no Peru. Esses governantes regionais uniram-se com o intuito de tentarem romper o isolamento geográfico e humano existente entre suas regiões de contiguidade, bem como para buscar respostas para problemas comuns que afetavam suas coletividades, uma vez que o descaso estava presente na região de fronteiras por parte dos governos nacionais. Nesse caso, os fatos reforçam a visão de Paquin (2004), quando observou ser possível que governos subnacionais de países limítrofes procurem cooperar entre si, diante da falta de ingerência ou de políticas públicas eficazes por parte de seus governos centrais.²⁰³ Além do mais, o autor complementou que governos subnacionais fronteiriços podem atuar diretamente no meio exterior para pressionar o seu governo central a atender a uma questão específica do seu território.

Do leque de mecanismos paradiplomáticos disponíveis no meio internacional para o acesso das unidades subnacionais, segundo proposto por Duchacek (1990) e Soldatos (1993), o estudo identificou que no Estado do Acre foram utilizadas missões governamentais no exterior, realização de conferências para a promoção e divulgação de práticas ambientais, recepção de autoridades e missões estrangeiras, organização e estabelecimento de reuniões binacionais, assinatura de acordos de cooperação e de captação de financiamentos juntos aos organismos e às agências internacionais e a institucionalização de órgão paradiplomático. Pode-se dizer que, de modo geral, o Estado do Acre mostrou-se limitado na utilização dos instrumentos clássicos para sua inserção internacional.

Além do mais, a pesquisa empírica revelou que o Estado do Acre, em especial na administração de Binho Marques, utilizou-se de um instrumento paradiplomático não clássico, isto é, não previsto por Duchacek (1990) e Soldatos (1993), para a inserção

²⁰³ Vide p. 107.

internacional de governos subnacionais, tal como a iniciativa de proferir conferências sobre a adoção novas ações de políticas públicas para promover o desenvolvimento regional sustentável, tomando proveito da reputação sócio-ambiental do Estado do Acre, reconhecido mundialmente como uma espécie de vitrine do Brasil no campo do desenvolvimento sustentável.

Direcionando o prisma da análise para a visão de Nunes (2004), a qual identificou os eixos prioritários para as ações paradiplomáticas dos Estados federados brasileiros em articulação internacional, atração de investimentos diretos, promoção comercial e turística, cooperação internacional e, por fim, articulação institucional. Por outro lado, Ribeiro (2008) sinalizou que, além dos cinco eixos mencionados acima, esteve presente também o eixo da integração regional. Nesse sentido, a pesquisa revelou que o Estado do Acre sob as duas administrações governamentais analisadas, não contemplou o eixo da atração de investimentos estrangeiros produtivos. Nesse caso, os fatos parecem indicar, por um lado, que seus governantes não estiveram preocupados em realizar melhorias em obras de infraestrutura no Estado para facilitar o acolhimento de grupos empresariais externos. Por outro lado, mostram-se contrários à visão de Soldatos (1993), quando observou que a promoção de melhorias de infra-estrutura regional constitui um importante instrumento paradiplomático, de que os governos subnacionais podem usufruir para incrementar o desenvolvimento socioeconômico de suas regiões.

Outrossim, constatou-se que durante o governo Jorge Viana, a ênfase dada ao eixo da integração regional esteve relacionada com um novo enfoque, denominado no âmbito desse Estado, de integração sub-regional com os dois países limítrofes, haja vista os acordos de cooperação transfronteiriça estabelecidos com os Departamentos peruanos de Madre de Diós e Ucayali e o Departamento boliviano de Pando.

Também se observou que durante o governo Binho Marques, o eixo da integração regional passou a receber pouca importância em relação à ênfase dada pela administração predecessora. Os fatos parecem confirmar que, inicialmente, esse governante não esteve muito preocupado em manter contatos de aproximação transfronteiriços com os países vizinhos, já que seus objetivos internacionais estiveram orientados para fora da América do Sul.

A partir do amplo leque de possibilidades apontadas por Keating (2004) para a realização de ações internacionais subnacionais, através das entidades alvos, tais como organizações internacionais intergovernamentais e multilaterais, governos centrais e subnacionais, organismos e agências internacionais de cooperação para a promoção do

desenvolvimento internacional, empresas transnacionais, organizações internacionais não governamentais e movimentos sociais, entre outras, o estudo identificou que o Estado do Acre utilizou-se apenas de algumas dessas entidades alvos para se inserir no campo das relações internacionais, ainda assim de forma tímida.

Um outro aspecto importante revelado pelo estudo foi a manutenção, nas administrações Jorge Viana e Binho Marques, das articulações junto às entidades não governamentais. Esse caso apontou para razoável nível de relacionamento com alguns setores da sociedade civil organizada do Estado, principalmente para aqueles relacionados às atividades econômicas e sócio-ambientais, por exemplo: o Fórum Trinacional da Iniciativa MAP;²⁰⁴ as associações de classe de seringueiros, de indígenas, de produtores rurais, de quebradeiras de cocos babaçu, de pescadores, entre outras, mostrando-se em consonância com os princípios básicos norteadores de um programa de governo da Frente Popular e do Partido dos Trabalhadores (PT).

Acerca da tipologia propugnada por Duchacek (1990), quanto à dimensão geopolítica do raio de alcance da ação internacional subnacional, a pesquisa evidenciou que Estado do Acre, sob as duas administrações analisadas, demonstrou atuar tanto com a paradiplomacia regional transfronteiriça, como também com a paradiplomacia de caráter global, com forte predominância da primeira modalidade de investida.

A paradiplomacia global foi utilizada pelo Estado acreano, principalmente por ocasião da administração de Binho Marques, quando esse governante manteve contatos de negociações com suas contrapartes estrangeiras, governos centrais, organismos e agências de cooperação, grupos empresariais e outras entidades alvos que pertencem a países não limítrofes ao seu. Esse foi o caso da maioria das ações internacionais protagonizadas por esse governo, uma vez que a ênfase da sua gestão esteve vinculada às áreas de cooperação técnica e captação de financiamentos internacionais. Tais pretensões externas estaduais estiveram orientadas para países desenvolvidos, via de regra fora do contexto sul-americano.

Outrossim, o Estado do Acre adotou, prioritariamente, a paradiplomacia transfronteiriça na administração de Jorge Viana, quando se realizaram articulações de

²⁰⁴ Trata-se de um fórum de discussão, surgido em 1999, no primeiro ano do governo Jorge Viana, com o objetivo de promover um processo de integração entre três governos não centrais regionais, como os Departamentos de Madre de Diós/Peru, o de Pando/Bolívia e o do Estado do Acre/Brasil. Passando, então, a receber a sigla de MAP. O MAP é uma organização não governamental, gerida por representantes da sociedade civil organizada desses três governos subnacionais fronteiriços. Nos fóruns do MAP que são realizados anualmente e com alternância de sede em suas três áreas pátrias, onde se discutem e se avaliam ações para promover o desenvolvimento econômico, conservação ambiental, equidade social e outros assuntos relacionados a sua base territorial de abrangência, que inclui cerca de 700.000 pessoas, distribuídas em 300.000 Km² de áreas trinacionais.

negociações com seus homólogos estrangeiros fronteiriços ou governos centrais de países que geograficamente contíguos ao seu. Esse governante teve como meta política a promoção de um processo de integração sub-regional na região de confluência lindeira entre Brasil, Bolívia e Peru. Com isso, almejava-se fortalecer os laços de relacionamento entre aqueles países, no sentido de compartilhar problemas comuns e de encontrar possíveis soluções para o bem-estar das populações da fronteira. Para tanto, vários acordos de cooperação técnico-científicos foram firmados entre o Estado do Acre e os Departamentos fronteiriços de Pando, na Bolívia, e os de Madre de Diós e Ucayali, no Peru. Nesse caso, tal fato pareceu confirmar a visão de Rodrigues (2004), quando observou que quanto mais viva a faixa de fronteira, maiores condições para o exercício de ações internacionais subnacionais, tanto no âmbito estadual quanto municipal.

Por fim, a pesquisa revelou que não houve descontinuidade das ações internacionais no Estado do Acre durante a mudança governamental ocorrida em 2006, a despeito de sensível redução na prática de tais ações estaduais, em boa medida em razão das características do programa de governo do novo Chefe do Poder Executivo. Mesmo assim, tal fato pareceu corroborar, em parte, a constatação de Vigevani (2006), quando observou que a paradiplomacia subnacional segue a lógica do fenômeno do *stop and go* no âmbito brasileiro. Em outras palavras, a influência da vontade dos governantes torna-se um fator crucial, contribuindo para o retrocesso ou avanço da política de atuação internacional dos governos subnacionais.

7.4 Conclusões parciais

À luz da análise procedida na ação internacional do Estado do Acre entre 1995 e 2009 que, compreendeu três administrações governamentais, o presente estudo identificou algumas características e tendências para o fenômeno da paradiplomacia acreana. Nesse sentido, tais aspectos possibilitam validar conclusões gerais para as ações de política de atuação internacional protagonizadas pelos Estados fronteiriços da Amazônia brasileira sob inquirição.

Das três administrações governamentais analisadas do Estado do Acre, apenas duas delas tiveram atuação no campo das relações internacionais, como foi o governo de Jorge Viana com dois mandatos consecutivos (1999-2006) e o de Binho Marques (2007-2010). Nesse sentido, observou-se que a motivação econômica era comum a esses governantes para a prática de ações na arena internacional. Tais ações externas estaduais estiveram direcionadas

principalmente para as áreas de promoção do comércio exterior e do turismo e de cooperação técnica e captação de financiamentos internacionais a fundo perdido, com o objetivo de fortalecer ações de políticas públicas para o desenvolvimento regional do Estado. Tais ações internacionais estaduais visavam sanar déficits advindos de políticas públicas do Governo Federal focalizadas no contexto da Amazônia brasileira.

Mas, além do mais, também se observou que a dimensão econômica por si só não motivou a geração de ações internacionais estaduais, uma vez que vários outros fatores estiveram entranhados nesse processo. Nas duas administrações analisadas, observou-se a presença do fenômeno do “eleitoralismo”, sobretudo no governo de Jorge Viana. A popularidade junto à base eleitoral esteve centrada na agenda política de cada governante, de modo a assegurar sua perpetuação no poder. Em outras palavras, a popularidade do eleitorado fortaleceu e deu corpo à política de atuação internacional do Estado do Acre.

A agenda internacional do Estado do Acre revelou articular-se, de forma geral, em torno dessas três grandes dimensões: a promoção econômico-comercial, a cooperação técnica internacional e a integração regional. Essa última dimensão recebeu pouca importância na administração de Binho Marques, uma vez que a maioria de suas investidas internacionais esteve direcionada para fora do contexto sul-americano. De modo geral, a recorrência dessas principais dimensões com seus importantes desdobramentos para áreas específicas de interesse favoreceu uma maior integração do programa governamental de cada administração estadual investigada.

A política de atuação internacional do Estado do Acre caracterizou-se como uma vertente da diplomacia do governo central brasileiro, sobretudo na segunda administração consecutiva de Jorge Viana (2003-2006) e na de Binho Marques. Tal fato reforçou o conceito de diplomacia federativa utilizado no âmbito do Itamaraty. Ademais, o fato refletiu a existência de forte nível de relacionamento do Estado do Acre com as estruturas institucionais do Governo Federal, mais especificamente com a Sub-Chefia para Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (SAF). Assim, as ações internacionais acreanas, pela sua própria natureza, estratégias de atuação empregadas e seus objetivos, estiveram em estreita consonância com os princípios diretores da política externa do país.

A estratégia de interação do Estado do Acre com seus homólogos fronteiriços peruanos, os Departamentos de Madre de Diós e Ucayali, e boliviano, o Departamento de Pando, delineava uma nova arquitetura de integração regional com uma agenda de cooperação entre o Brasil, Peru e Bolívia. Nesse aspecto, o Estado do Acre apresentava-se como

protagonista, tanto do processo de negociação como do processo de execução. De modo geral, a estratégia internacional do Estado do Acre transformava as relações diplomáticas para a promoção do desenvolvimento fronteiriço entre aqueles três países. Nesse sentido, rompiam-se, então, o isolamento geográfico e humano existentes na região de fronteiras comuns, pavimentando assim, as primeiras bases de mudanças de uma fronteira morta em fronteira viva. A assinatura dos Acordos Binacionais para a construção de pontes sobre o Rio Acre, interligando o Brasil à Bolívia entre as cidades de Brasileia e Cobija e entre o Brasil e o Peru nas proximidades das cidades de Assis Brasil e Inãpari, em abril 2003, sinalizava nessa direção, beneficiando aquelas regiões fronteiriças.

A condição de vinculação político-partidária dos governadores do Estado do Acre mostrou-se conferir considerável importância para estimular o “pensar o internacional”. O governador Orleir Cameli do PFL não foi ativista internacional, diferentemente de Jorge Viana e Binho Marques, ambos do PT. Nesse caso, o partido político do governante foi fator condicionante para se afirmar uma maior tendência ao ativismo internacional desse Estado, uma vez que os dois governadores pertenciam a mesma corrente política. Ademais, a permanência de um mesmo partido político no poder, o PT, durante três administrações estaduais consecutivas (1999-2010) permitiu colocar em prática uma ação internacional, de forma estável e coerente, com o programa de governo desse partido político. Ainda que tal programa governamental da Frente Popular estivesse baseado em uma estratégia visivelmente em conformidade com o projeto político do governador de turno, suas ações de políticas de atuação internacional estiveram direcionadas tecnicamente para a mesma dimensão, a promoção do desenvolvimento socioeconômico e ambiental do Estado.

Uma outra variável influente na prática do ativismo internacional do Estado do Acre, foi a condição de pertencimento ao mesmo partido político dos governantes estadual e federal. Os governantes de ambos os níveis pertenciam ao PT, de modo que a política de aproximação com o Governo Federal mobilizou, em grande parte, a prática de ações paradiplomáticas do Estado do Acre, tanto com os países limítrofes como no âmbito global.

A política de atuação internacional do Estado do Acre, sob as duas administrações analisadas, contou com o apoio técnico das instâncias diplomáticas do governo central, mesmo durante a primeira administração Jorge Viana (1999-2002), o qual era de partido político de oposição ao Governo Federal, do então Presidente Fernando Henrique Cardoso. De todo modo, tal fato sinalizou para a ausência de isolamento político entre os níveis governamental federal e estadual. Prevaleceram boas relações intergovernamentais, marcadas

por ações cooperativas e mediadas que favoreceram para a promoção da política de desenvolvimento fronteiriço do país.

A existência da faixa de fronteira e do isolamento geográfico do Estado do Acre em relação aos grandes centros comerciais do país, deixaram marcas nas ações paradiplomáticas praticadas nas duas administrações governamentais. Além disso, a faixa de fronteira vivificada com os dois países limítrofes, Bolívia e Peru, materializou-se como a condição *sine qua non* para promover articulações de negociações com aqueles países. Dessa forma, tal fator possibilitou ao Estado do Acre maiores e melhores condições para o adensamento do exercício de ações internacionais com predominância transfronteiriça.

A demanda política da população interferiu para a atividade paradiplomática do Estado do Acre durante as duas administrações governamentais. Nesse caso, tal fato revelou considerável nível de articulação política com setores da sociedade civil organizada, sobretudo aqueles vinculados às atividades econômicas e sócio-ambientais do Estado. Ademais, nessa situação ficou caracterizada que o programa de governo da Frente Popular, o PT, estava cumprindo com seus ditames.

A política de atuação internacional do Estado do Acre sob o governo de Binho Marques, mostrou-se eficiente em marcar espaço no meio exterior, principalmente em relação às questões ambientais. Nesse sentido, a iniciativa de proferir conferências no mundo inteiro sobre *best practice* ambiental de governo não central, apontou para essa direção, valorizando e divulgando as ações de políticas públicas de desenvolvimento sustentável, como estratégia de construção de uma reputação internacional desse Estado amazônico.

As ações de atuação internacional empreendidas pelo Estado do Acre nas duas administrações investigadas estavam carimbadas como política de governo, sendo marcadas por um profundo engajamento pessoal e político do governante de turno. Nesse aspecto, as ações externas acreanas sinalizaram forte tendência para a não consolidação de uma ação de política de Estado, o que se observa na institucionalização do órgão de assuntos internacionais do Estado, a Gerência de Relações Internacionais e Desenvolvimento Fronteiriço (GRIDF), no início de 2003, seguida de sua extinção, em janeiro de 2007, por ocasião da alternância governamental, embora tenha dado lugar a uma nova instância destinada à captação de recursos financeiros nacionais e internacionais.

Outrossim, um aspecto importante a ser trazido à análise alude ao fenômeno do *stop and go*, presente no Estado do Acre por ocasião da mudança de governo de Jorge Viana para Binho Marques, em 2007, quando foi marcada por sensível redução da prática de ações internacionais estaduais, motivada, em grande medida, pelas especificidades do programa

governamental do novo Chefe do Poder Executivo. Naquela ocasião, adormeceram as ações de cooperação transfronteiriças estabelecidas pela administração predecessora, já que os objetivos almejados pelo novo governo estavam presentes, via de regra, fora do contexto dos países vizinhos.

O último aspecto relevante que se deduziu da análise da política de atuação internacional do Acre durante as duas administrações perscrutadas, embora em momentos distintos, mas sob o mesmo espaço territorial, foi a tendência de empreender ações paradiplomáticas direcionadas à captação de financiamentos internacionais a fundo perdido. Tal fato revelou constante preocupação por parte do poder público estadual, sobretudo no governo de Binho Marques para prover bens públicos em prol do bem-estar de sua coletividade.

Por fim, o quadro acima delineado retratou as principais características e tendências inerentes à política de atuação internacional do Estado do Acre que, em grande medida, mostraram-se na mesma direção preconizada pela literatura da paradiplomacia subnacional brasileira e internacional.

CAPÍTULO VIII

O ESTADO DE RONDÔNIA

8.1 Aspectos gerais do Estado

A rigor, a ocupação histórica da área do atual Estado de Rondônia²⁰⁵ teve sua origem nos primórdios do século XVII, mais precisamente entre 1648 a 1651, quando os bandeirantes, aventureiros ingleses, franceses e holandeses, penetraram na região para explorar o vale do Rio Guaporé. Visavam à caça de índio e à procura de minerais, madeiras nobres e drogas do sertão, como eram conhecidas as especiarias como o anil, o cacau, a baunilha, a salsaparrilha, a canela, o cravo e outras de grande valor no mercado europeu.

Mais tarde, no final do século XIX, a região foi marcada pelo ciclo da borracha, proporcionado pela demanda advinda da Revolução Industrial. O ápice daquele ciclo ocorreu entre 1887 e 1890, caracterizado por forte fluxo migratório de nordestinos, em boa parte motivado pela intensa propaganda oficial, aliada à grande seca que assolava a região do nordeste do Brasil naquela época, culminando com a exploração dos seringais rondonienses.

A ação dos seringueiros foi tão intensa que criou um conflito internacional com a Bolívia, em face da invasão de seu território. Para a solução daquele conflito, foi assinado o Tratado de Petrópolis, em 1903, por meio do qual o Brasil pagou dois milhões de libras esterlinas de indenização, bem como assumiu o compromisso de construir uma estrada de ferro que permitisse o acesso da Bolívia ao Rio Madeira e, a partir daí, ao Rio Amazonas e ao Oceano Atlântico. Como legado do ciclo da borracha, tem-se, hoje, as cidades Guajará-mirim e Porto Velho, sendo a primeira fronteira com a cidade de Guayaramirin do Departamento boliviano de Beni.

Na década 1980, o Estado de Rondônia foi marcado pelo ciclo da agricultura. Essa é considerada sua fase mais promissora, em decorrência da quantidade de recursos destinados à realização de obras de infra-estrutura no recém-criado Estado, em 1982. Nesse sentido, a maior parte dos recursos aportados em Rondônia, decorria do Banco Mundial para financiar o Programa de Desenvolvimento Integrado do Noroeste do Brasil (POLONORESTE), com o intuito de promover a adequada ocupação da região, absorvendo populações economicamente

²⁰⁵ Nome do Estado foi em homenagem ao primeiro desbravador brasileiro, o Marechal Rondon.

marginalizadas de outras regiões e assegurar o crescimento da produção em harmonia com as preocupações de preservação do sistema ecológico e da proteção às comunidades indígenas.

Do ponto de vista geográfico, a área do atual Estado de Rondônia está incrustada na parte oeste da Amazônia brasileira. Rondônia faz divisa com os Estados do Mato Grosso, Amazonas e Acre, e faz fronteira com a República da Bolívia. Ademais, está estrategicamente localizado no centro da América do Sul, com acesso tanto ao oceano Atlântico quanto ao Pacífico.

As principais vias de acesso rodoviário ao Estado de Rondônia são as BR-364, BR-425 e BR-429. A primeira, totalmente pavimentada no trecho rondoniense, corta o Estado da divisa do Mato Grosso até a divisa com o Acre. É a única ligação terrestre do Estado de Rondônia com os grandes centros comerciais do país e ocupa uma posição estratégica e de alto significado para desenvolvimento socioeconômico da região, possibilitando o escoamento de toda a sua produção.

Já a rodovia BR-425, também pavimentada, interliga a localidade de Abunã, no município de Porto Velho, às cidades Nova Mamoré e Guajará-mirim, nas margens dos rios Madeira e Mamoré, respectivamente. A terceira, BR-429, parcialmente pavimentada, proporciona ligação rodoviária entre os municípios de Presidente Médici, Alvorada d'Oeste, São Miguel do Guaporé, Seringueiras, São Francisco do Guaporé e Costa Marques, todos situados na faixa de fronteira com a Bolívia, na margem direita do Rio Guaporé, divisor de água entre os territórios brasileiro e boliviano.

A principal ferrovia do Estado de Rondônia, a Estrada de Ferro Madeira-Mamoré, ligava as cidades de Porto Velho e Guajará-mirim. Tal estrada, situada nas margens dos rios Madeira e Mamoré, em trecho repleto de cachoeiras e corredeiras, começou a ser construída em 1907 e foi concluída em 1912, tendo como objetivo o transporte da borracha e outros produtos oriundos da Bolívia. A ferrovia Madeira-Mamoré, marco inicial da consolidação do Estado de Rondônia, foi desativada totalmente em 1972, com a construção das rodovias BR-364 e BR-425.

Economicamente, o Estado de Rondônia tem como principais atividades a agricultura, a pecuária, a indústria alimentícia e o extrativismo mineral e vegetal. Atualmente, o Estado se destaca por apresentar uma sólida atividade pecuária, o que lhe assegura condições de comercialização e competitividade nesse seguimento da sua produção. Ademais, o Estado de Rondônia está autorizado a exportar seus produtos cárneos, lácteos e derivados para qualquer mercado consumidor internacional, em razão de classificação obtida junto à Organização

Internacional de Epizootis (OIE),²⁰⁶ entidade intergovernamental do sistema ONU, responsável pelo controle mundial da sanidade animal.

O Estado de Rondônia possui um rebanho bovino com cerca de 11 milhões de cabeças de gado, ocupando o 2º lugar no *ranking* da pecuária da região Norte, o 8º lugar no *ranking* nacional e o posto de 5º maior exportador de carne bovina do país, superando Estados tradicionais nesse seguimento como Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina. Com isso, Rondônia apresenta o 3º maior PIB regional, com mais R\$ 12,9 bilhões, superior à somatória dos resultados dos Estados do Acre, Amapá e Roraima, embora ainda represente pouco, tanto em termos do PIB nacional quanto do comércio exterior, com pouco menos de 1% para ambos os indicadores econômicos.²⁰⁷

Além do mais, a pauta exportadora do Estado de Rondônia é pouco diversificada. Trata-se basicamente de carnes desossadas e couros bovinos semi-acabados, madeira beneficiada, minérios, borracha e uma variedade de grãos, como arroz, milho, café, soja, entre outros. Seus maiores importadores são China, Estados Unidos, Argentina, Índia, Indonésia, Egito, Rússia e alguns países europeus.

Dentre os aspectos apresentados acima, o Estado de Rondônia, como unidade federada fronteiriça na Amazônia brasileira, vem-se destacando no circuito internacional por sua eficiente gestão de defesa sanitária animal no Brasil, o que lhe tem assegurado visibilidade de atrativos perante os importadores de sua produção animal.

8.2 A agenda internacional dos governadores rondonienses e seus desdobramentos

A presente seção objetiva identificar e caracterizar as principais ações de política internacional realizadas pelos governadores do Estado de Rondônia no período de análise considerado. Tal período compreende as administrações de Valdir Raupp (1995 -1998),²⁰⁸ do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), José Bianco (1999 - 2002),²⁰⁹ do Partido da Frente Liberal (PFL), e parte da gestão de Ivo Cassol (2003 - 2010),²¹⁰ de filiação político-partidária instável,²¹¹ conforme se demonstra a seguir.

²⁰⁶ Também conhecida por Organização Mundial de Saúde Animal.

²⁰⁷ Relatório de Gestão da Secretaria de Estado da Agricultura, Produção e do Desenvolvimento Econômico e Social do Estado de Rondônia - SEDES, Porto Velho – RO, dezembro de 2007, p. 99 e 102.

²⁰⁸ Valdir Raupp de Matos, ex-prefeito da cidade de Rolim de Moura com dois mandatos consecutivos, ex-governador do Estado e atualmente, Senador da República pelo Estado de Rondônia.

²⁰⁹ José de Abreu Bianco, ex-deputado estadual (1982-1987), ex-prefeito da cidade de Ji-Paraná (1989-1993), ex-senador (1995-1998), ex-governador do Estado com um mandato e atualmente, prefeito da cidade de Ji-Paraná.

²¹⁰ Ivo Narciso Cassol, ex-prefeito de Rolim de Moura e ex-governador do Estado de Rondônia. Estado que governou por duas vezes consecutivas: primeiro mandato de 2003 a 2006 e o segundo de 2007 a 31 de março de

8.2.1 Os governos de Valdir Raupp e de José Bianco

A pesquisa de campo revelou que no Estado de Rondônia, sob as administrações dos governadores Valdir Raupp e José Bianco, os contatos estabelecidos com o meio exterior foram esporádicos, limitados apenas à resolução de problemas de natureza pontual, surgidos no convívio da faixa de fronteira com o país limítrofe.²¹² Nesses dois períodos governamentais não se observou nenhum fato relevante empreendido pelo Estado rondoniense no campo internacional.

8.2.2 O governo Ivo Cassol

Foi a partir da administração Ivo Cassol (2003-2010) que começou a despertar certa preocupação com a importância dos assuntos internacionais para o Estado de Rondônia. Seu programa de governo, desde o início da sua primeira gestão à frente do Poder Executivo estadual, buscou lançar as bases para alavancar a economia do Estado através de ações governamentais efetivas junto ao seguimento produtivo regional, sobretudo os pequenos produtores. Em outras palavras, o compromisso político do seu governo esteve pautado na responsabilidade de resgatar a produção estadual, como variável propulsora do desenvolvimento socioeconômico regional.

Para isso, ações institucionais de políticas públicas foram definidas de forma holística, de modo a permitir que os recursos públicos disponíveis fossem aplicados nas áreas de educação, saúde, segurança pública e infra-estrutura de apoio à produção. As atividades dos setores do comércio e serviços, da construção civil, da indústria, principalmente da agroindustrialização da produção primária, foram ampliadas e modernizadas, o que assegurou maior competitividade ao Estado. Tal condição contribuiu, de forma substancial, para a melhoria da *performance* econômica, social e ambiental.

2010, quando renunciou o cargo para poder disputar vaga para Senado Federal. Assumindo, então, o seu vice-governador, João Aparecido Cahulla.

²¹¹ Durante as suas duas administrações estaduais consecutivas, o governador Ivo Cassol esteve vinculado a três correntes político-partidárias. Em 2002, foi eleito governador de Rondônia pelo Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB. Em 2005, filiou-se ao Partido Popular Socialista - PPS e atualmente, está no Partido Progressista - PP.

²¹² Relato obtido durante a entrevista com a funcionária de carreira do Estado de Rondônia e atualmente, Chefe de Gabinete da Secretaria de Estado da Agricultura, Produção e do Desenvolvimento Econômico e Social - SEDES, Maria Emília da Silva, Porto Velho - RO, em 18 de Julho de 2008.

Em linhas gerais, na administração Ivo Cassol, o seu programa governamental esteve direcionado para um modelo de desenvolvimento regional, sedimentado no seguinte slogan: “Crescer é nosso compromisso, com trabalho e responsabilidade”.

Com efeito, o governador Ivo Cassol incorporou a dimensão internacional em sua agenda política. Os assuntos internacionais do Estado de Rondônia passaram a ganhar mais relevo, por um lado, motivados pela condição de competitividade adquirida para comercialização da carne bovina nos mercados estrangeiros, em virtude do seu *status* sanitário, aliado ao baixo custo de produção, e, por outro lado, influenciados pela posição estratégica do Estado, localizado no centro do continente sul-americano, o que lhe permite acesso tanto ao Oceano Atlântico quanto ao Pacífico.

Algumas atividades internacionais empreendidas pelo Estado de Rondônia sob a administração do governador Ivo Cassol, merecem destaque, conforme são elencadas a seguir.

Em maio de 2003, o governo rondoniense realizou visita oficial a Paris para receber o Certificado de Reconhecimento Internacional, obtido junto à Organização Mundial de Saúde Animal. Tal certificação conferia ao Estado de Rondônia o status de Zona Livre com Vacinação para Febre Aftosa,²¹³ o que lhe assegurava a condição privilegiada de exportar carne e derivados do leite para mercados consumidores internacionais.²¹⁴

Sob a égide do Convênio de Sanidade Animal em áreas de fronteira entre Brasil e Bolívia, promulgado pelo Decreto nº 83.309, de 4 de abril de 1979, o governo do Estado de Rondônia assinou um Memorando de Entendimento com as autoridades sanitárias da fronteira boliviana, em 27 de março de 2003. Tal instrumento de entendimento teve por objetivo estabelecer ações de cooperação técnica para a erradicação da febre aftosa dos dois lados da fronteira.²¹⁵

A iniciativa internacional acima empreendida pelo governo rondoniense foi fortalecida pelo Governo Federal, em 7 de agosto de 2003, através da Portaria nº 051 SDA, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Tal portaria ministerial criava um grupo

²¹³ A febre aftosa representa uma constante ameaça para o bem-estar da população mundial, devido ao seu impacto sobre a economia nacional de diversos países, onde o comércio com o exterior depende diretamente da confiabilidade dos alimentos de origem animal. Tais alimentos devem ser oriundos de animais isentos desta enfermidade, o que demonstra uma estreita relação existente entre saúde pública, o ambiente e o bem-estar socioeconômico. Nesse sentido, a febre aftosa incide negativamente nas atividades comerciais do setor agropecuário, prejudicando o *consumidor e a sociedade em geral pela interferência que a enfermidade exerce na disponibilidade e distribuição* dos alimentos de origem animal, assim como pelas barreiras sanitárias impostas pelo mercado internacional de animais, produtos e subprodutos.

²¹⁴ Relato obtido durante a entrevista com a Chefe de Gabinete da Governadoria do Estado de Rondônia, Edinalva Diana Vieira Xavier, Porto Velho – RO, em 18 de Julho de 2008.

²¹⁵ Relatório de Gestão da Secretaria de Estado da Agricultura, Produção e do Desenvolvimento Econômico e Social do Estado de Rondônia - SEDES, Porto Velho – RO, dezembro de 2007, p.156.

coordenador das atividades a serem executadas na região fronteira entre a República Federativa do Brasil e a República da Bolívia, no sentido de buscar soluções para resolver os problemas suscitados na referida fronteira sobre a sanidade animal.²¹⁶

Outros instrumentos de entendimentos na área de cooperação técnica foram estabelecidos entre o Estado de Rondônia e seus homólogos fronteiriços bolivianos, os Departamentos de Beni e Pando, no sentido de intensificarem as relações entre seus respectivos territórios. Com isso, almejavam concomitantemente minimizar custos e promover melhoria da qualidade dos serviços prestados para as coletividades fronteiriças.²¹⁷

Ainda dentro dessa ótica, amparado pelo Convênio de Sanidade Animal em áreas de fronteira entre Brasil e Bolívia, o governo rondoniense, através de sua Agência IDARON²¹⁸ em parceria com o MAPA, em 2007, ofereceu apoio a diversas atividades em uma faixa de até 50 Km em território boliviano ao longo de 1444 Km de fronteira entre o Estado de Rondônia e os Departamentos de Beni e Pando, na República da Bolívia. Tais atividades foram, entre outras: reunião entre médicos veterinários dos dois países, objetivando trocar informações e adotar procedimentos referentes ao combate da febre aftosa; reunião com produtores rurais bolivianos, no sentido de conscientizá-los quanto aos procedimentos a serem adotados no combate à febre aftosa; e vacinação de 100% dos rebanhos bovino e bubalino de todas as propriedades rurais bolivianas durante cada ciclo de vacinação.²¹⁹

Ademais, no ano de 2007, foram recebidas duas missões internacionais no Estado de Rondônia.²²⁰ A primeira delas era constituída por técnicos da Divisão de Proteção à Pecuária do Ministério da Agricultura do Chile, no período de 22 a 27 de janeiro, tendo por objetivo avaliar o serviço de inspeção e defesa sanitária animal desenvolvida nesse Estado, com vistas a habilitar a exportação de carne bovina *in natura* para aquele país, com base na legislação chilena vigente.

A segunda missão internacional recepcionada era constituída pela Organização Mundial de Saúde Animal, a qual selecionou o Estado de Rondônia pela importância de sua produção e comercialização de animais e seus produtos, como área para a avaliação inicial de um novo sistema de gestão focado em resultados. Entre os dias 29 de março e 1º de abril de 2007, técnicos daquela organização internacional estiveram reunidos em Rondônia, com a

²¹⁶ Ibidem, p. 156.

²¹⁷ Ibidem, p. 157.

²¹⁸ Agência de Defesa Sanitária agrosilvopastoril do Estado de Rondônia.

²¹⁹ Ibidem, p. 160.

²²⁰ Ibidem, p. 161 e 162.

finalidade de estudar a adoção da *Performance Vision Strategy*,²²¹ como uma nova ferramenta de trabalho que permitirá acompanhar de forma mais precisa a evolução dos serviços veterinários nesse Estado.

No período de 22 de setembro a 4 de outubro de 2007, o governador Ivo Cassol liderou missão governamental e empresarial ao Peru, com o objetivo de estimular o mercado exportador do Estado de Rondônia. Almejava-se conhecer *in loco* a infra-estrutura disponível para alcançar os mercados estrangeiros peruano e asiático, através da utilização da Estrada Interoceânica, também conhecida como Estrada do Pacífico. Além do conhecimento do trajeto rodoviário, das suas condições de trafegabilidade, infra-estrutura hoteleira e o potencial do mercado consumidor, foram estabelecidos contatos de negociações com autoridades governamentais e empresariais peruanas, como demonstração de interesse do Estado de Rondônia em estreitar as relações comerciais com o país vizinho.²²²

Em contrapartida, no decorrer do ano de 2008, o Estado de Rondônia recebeu duas delegações da República do Peru.²²³ Uma constituída por empresários peruanos, interessados em conhecer as potencialidades do Estado e também em estabelecer a abertura de canais de negociações para futuro intercâmbio comercial. O interesse peruano foi despertado em face da perspectiva da conclusão da Estrada Interoceânica, ligando o Brasil aos portos marítimos de Illo e Matarani, em território peruano, na margem do oceano Pacífico. Os produtos rondonienses de maior interesse para os peruanos são carnes bovinas e de frangos, farelo de soja e leite em pó e pasteurizado. Já os produtos peruanos de interesse para Rondônia são fertilizantes agrícolas, farinha de peixe e cimento.

A outra delegação do Peru era constituída por representantes governamentais daquele país, cujo objetivo era fazer um diagnóstico das efetivas oportunidades de negócios entre empresários rondonienses e peruanos. Por ocasião da estada de tal delegação em Rondônia, foram realizadas três reuniões com o empresariado local, nas quais o chefe representante do governo peruano fez um amplo relato das potencialidades de seu país, e expôs o desejo de concretização do intercâmbio comercial entre Brasil e Peru. Naquela ocasião, ficava evidenciado que o saldo da balança comercial do Brasil e do Estado de Rondônia podia ser ampliado, à medida que houvesse um efetivo intercâmbio comercial com aquele país vizinho.

²²¹ Numa tradução livre, significa Visão Estratégica de Desempenho.

²²² *Ibidem*, p. 81.

²²³ Relatório de Gestão da Secretaria de Estado da Agricultura, Produção e do Desenvolvimento Econômico e Social do Estado de Rondônia - SEDES, Porto Velho – RO, dezembro de 2008, p.53 e 54.

Em 2008, o Estado de Rondônia participou de vários eventos internacionais,²²⁴ por exemplo, as Feiras Turísticas de Milão, na Itália, de Paris, na França, e a Feira Internacional da Amazônia, em Manaus. Por ocasião daqueles eventos internacionais, foi possível mostrar parte do artesanato de Rondônia, produtos da sua agroindústria, como leite em pó e polpa de frutas tropicais, como o açaí pasteurizado, peles de animais beneficiadas, produtos oriundos de avestruzes e, rochas naturais, com destaque para o granito trabalhado. Também foram apresentadas as potencialidades do turismo ecológico, em especial a pesca no vale do Rio Guaporé. O maior objetivo da participação do Estado de Rondônia naquelas feiras foi o de divulgar e promover as suas atividades comerciais e turísticas no exterior, de modo a ampliar o ingresso de receitas e o fluxo de pessoas.

Por fim, em 2009, no período de 9 a 13 de setembro de 2009, pela segunda vez, o governador Ivo Cassol liderava missão governamental e empresarial a Lima, no Peru.²²⁵ Tal missão de prospecção foi realizada em parceria com a Federação das Indústrias do Estado de Rondônia (FIERO) e o Centro Internacional de Negócios em seu Estado (CINRO), no intuito de avançar nas negociações de exportação. Naquela ocasião, foram realizadas visitas a entidades governamentais e empresariais peruanas. Contou-se com o suporte técnico das instâncias diplomáticas dos governos brasileiro e peruano, o que assegurou o sucesso daquela missão.

Pode-se inferir que a administração do governador Ivo Cassol representou o marco inaugural para o envolvimento do Estado de Rondônia com o meio internacional, embora sem contar com uma instância administrativa para tal finalidade na esfera de seu governo. As iniciativas externas rondonienses foram direcionadas, de forma pontual para o seguimento exportador do Estado, tendo em vista sua condição de Área de Livre Aftosa com Vacinação junto à OIE, o que lhe assegurava exportar seus produtos de natureza animal para qualquer mercado consumidor.

²²⁴ Relato obtido durante a entrevista com o ex-superintendente da Superintendência Estadual de Turismo do Estado de Rondônia – SETUR e atualmente, Assessor Especial da SEDES, Manoel Serra, Porto Velho – RO, em 05 de novembro de 2009.

²²⁵ Relato obtido durante a entrevista com a Chefe de Gabinete da Governadoria do Estado de Rondônia, Edinalva Diana Vieira Xavier, Porto Velho – RO, em 04 de novembro de 2009.

8.3 A avaliação da experiência da política de atuação internacional rondoniense

A presente seção objetiva analisar as principais características da política de atuação internacional do Estado de Rondônia, tomando-se por base o mapeamento procedido das ações externas empreendidas pelos governadores rondonienses na seção anterior.

Keating (2004) identificou três tipos de motivações para a projeção internacional das unidades subnacionais, a saber, a econômica, a política e a cultural. Nesse sentido, a pesquisa empírica constatou que no Estado de Rondônia para a única administração governamental que ocupou espaço no campo das relações internacionais, a principal motivação foi de caráter econômico, com o objetivo de promover o desenvolvimento regional do Estado.

Para o governo Ivo Cassol, sua motivação econômica esteve relacionada às áreas de promoção do comércio exterior e turismo, e a cooperação técnica internacional, essa última com ênfase nos vizinhos fronteiriços bolivianos, os Departamentos de Beni e Pando. Nesse caso, a pesquisa revelou que esse governante teve interesses que ultrapassavam as fronteiras nacionais, embora sem contar com uma instância paradiplomática especializada na estrutura de seu governo. Tal fato pareceu corroborar a constatação de Nunes (2004), quando observou que o fato de um Estado brasileiro não dispor de um órgão específico para a condução de temas internacionais não implica, necessariamente, desinteresse com o meio exterior. Ademais, complementou a referida autora (p. 47) que “a maioria deles [Estados federados] fomentam as exportações e buscam atrair investimentos estrangeiros. Mesmo, os Estados de Roraima e Acre, os Estados que menos exportaram em 2003, desenvolvem programas nessas áreas”.

Através da pesquisa percebeu-se que, além da motivação econômica para o Estado de Rondônia empreender ações internacionais, o fator condicionante subjacente do fenômeno do “eleitoralismo” esteve presente no governo de Ivo Cassol. Esse mandatário estadual passou a perseguir ações de política internacional que, além de promover o desenvolvimento regional do Estado, alavancassem sua popularidade política junto ao eleitorado rondoniense.

Observou-se que as áreas principais para a prática da política de atuação internacional do Estado de Rondônia sob a administração governamental Ivo Cassol, estavam relacionadas a temáticas vinculadas à *low politics*, como cooperação internacional, comércio exterior, turismo, meio ambiente e outros assuntos de importância regional. Tal fato pareceu corroborar as percepções observadas por Duchacek (1990) e Keating (1999) em tal sentido. Por outro lado, o fato pareceu reforçar a tendência dos estudos realizados no Brasil por Vigevani (2006, p. 130), quando observou a existência de “convênios tecnológicos, cooperação técnica,

empréstimos, turismo, investimentos, entre outros, [sem um correspondente] movimento em torno de qualquer outro tema que não estivesse ligado a questões locais”.

Analisando a adoção das estratégias básicas de atuação apontadas por Hocking (1999), quanto à projeção internacional das unidades subnacionais, a pesquisa revelou que o Estado de Rondônia sob a administração governamental de Ivo Cassol utilizou tanto estratégias de mediação quanto diretas, com prevalência do emprego da primeira modalidade de atuação.

O governo rondoniense adotou estratégias de mediação, quando se serviu dos recursos diplomáticos do país para alcançar seus objetivos internacionais. Tal fato pareceu evidenciar a existência de vínculos político e pessoal entre os governantes de níveis federal e estadual, justificando-se essa afirmação, em boa medida, pela grande preocupação existente em ambos os níveis governamentais de preservar o *status* sanitário privilegiado do rebanho bovino rondoniense, o que se mostra em harmonia com o conceito de diplomacia federativa, apregoadado pelo Itamaraty. Segundo Bogéa Filho (2001), esse conceito compreende a prática de ações externas pelas unidades federadas brasileiras, como uma vertente da diplomacia presidencial. De acordo com Lessa (2002), a prática da diplomacia federativa passou a ser vista como um instrumento eficaz de coordenação e de cooperação entre o Governo Federal e as unidades federadas municipais e estaduais. Assim o exercício da paradiplomacia rondoniense foi importante para dar mais coerência e consistência à política externa brasileira, tendo em vista que se mostrou em consonância com os objetivos da esfera nacional.

Outrossim, o governo cassoliano também se utilizou de estratégias de atuação internacional direta, quando se projetava de forma no meio internacional, com seus próprios meios e recursos, visando alcançar os interesses do seu Estado. Tais estratégias de atuação foram empregadas por ocasião dos primeiros contatos estabelecidos com autoridades sanitaristas da fronteira boliviana, antes da assinatura da Portaria do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, em agosto de 2003. Esse instrumento legal do Governo Federal instituiu um grupo de coordenação para as atividades sanitárias na região de fronteira entre Brasil e Bolívia.

Tendo em vista o trabalho de Soldatos (1990), que classificou os tipos de ações internacionais subnacionais em cooperativas e paralelas, quanto às interações com o governo central, constatou-se a predominância da utilização de ações paradiplomáticas cooperativas no Estado de Rondônia. Essa situação, em primeiro lugar, confirmou a existência de uma prática de diplomacia federativa por parte do governo Ivo Cassol, de forma coordenada e colaborativa com a diplomacia nacional. Esse governante empreendeu sua política de atuação internacional em convergência com a política externa brasileira, haja vista os esforços

despendidos para ações voltadas à promoção do desenvolvimento econômico do país. Em segundo lugar, o fato corroborou a prevalência do emprego das estratégias de atuação internacional de mediação pelo Estado de Rondônia.

Constataram-se também evidências da prática de ações paradiplomáticas de caráter paralelo, protagonizadas sem o monitoramento do Governo Federal, mas ainda assim não caracterizando situação conflituosa entre ambos os níveis governamentais.

Constatou-se que o governo Ivo Cassol agiu de forma paralela e direta no cenário internacional, quando estabeleceu contatos de negociação com seus homólogos fronteiriços bolivianos, os governadores dos Departamentos de Beni e Pando. Esse mandatário estadual brasileiro uniu-se às suas duas contrapartes bolivianas para buscar respostas a um problema que afetava diretamente seu território, uma vez que a enfermidade da Febre Aftosa do lado boliviano não estava erradicada, o que poderia comprometer o desempenho do rebanho bovino rondoniense. Tal fato reforçou a visão de Paquin (2004), quando observou ser possível que governos subnacionais de países limítrofes procurem cooperar entre si, diante da falta de ingerência ou de políticas públicas eficazes por parte de seus governos centrais.²²⁶ Além do mais, o autor complementou que governos subnacionais fronteiriços podem atuar diretamente no meio exterior para pressionar o seu governo central a atender a uma questão específica do seu território.

Do leque de mecanismos paradiplomáticos disponíveis no meio internacional, proposto por Duchacek (1990) e Soldatos (1993) para o acesso das unidades subnacionais, o estudo identificou que no Estado de Rondônia, utilizou-se de missões governamentais e empresariais no exterior; participação de eventos para a promoção e divulgação de atividades comerciais e turísticas; recepção de missões estrangeiras; e assinatura de acordos de cooperação técnica transfronteiriça. Nesse caso, pode-se dizer que o Estado de Rondônia mostrou-se limitado, quanto à utilização dos instrumentos clássicos para inserção internacional.

Direcionando o foco da análise, de um lado, para a visão de Nunes (2004), a qual identificou os eixos prioritários para as ações paradiplomáticas dos Estados federados brasileiros em articulação internacional, atração de investimentos diretos, promoção comercial e turística, cooperação internacional e, por fim, articulação institucional, e, de outro lado, para os estudos de Ribeiro (2008), que sinalizou, além dos cinco eixos mencionados acima, também o eixo da integração regional, a pesquisa revelou que o Estado de Rondônia, sob a

²²⁶ Vide p. 107.

administração governamental analisada, apenas contemplou os eixos da promoção comercial e turística e da cooperação internacional, embora esse último eixo estivesse limitado à cooperação de fronteira. Tal fato pareceu demonstrar que o governo rondoniense não teve interesse em utilizar os demais eixos paradiplomáticos previstos pelas autoras acima, bem como pareceu indicar a falta de conhecimento para o uso de tais eixos, o que se justificava pela ausência de uma instância especializada no tratamento de assuntos internacionais no seio desse governo.

A partir do amplo leque de possibilidades apontadas por Keating (2004) para a realização de ações internacionais subnacionais, através das entidades alvos, tais como organizações internacionais intergovernamentais e multilaterais, governos centrais e subnacionais, organismos e agências internacionais de cooperação para a promoção do desenvolvimento internacional, empresas transnacionais, organizações internacionais não governamentais e movimentos sociais, entre outras. O estudo empírico identificou que o Estado de Rondônia mostrou-se limitado para se utilizar dessas entidades alvos para se inserir no campo das relações internacionais. Tal fato corroborou a assertiva de desconhecimento técnico para se utilizar dos recursos paradiplomáticos disponíveis que governos subnacionais podem usufruir para incrementar melhorias no desenvolvimento regional do seu território.

Outro aspecto importante revelado pelo estudo foi no sentido de que o Estado de Rondônia, sob o governo de Ivo Cassol, manteve articulações junto às entidades não governamentais. Tal fato apontou, por um lado, para considerável nível de relacionamento com os setores da sociedade civil organizada do Estado, principalmente àqueles relacionados às atividades econômicas, como as do seguimento agroindustrial, turístico e comercial, e, por outro lado, mostrou estar em harmonia com os objetivos delineados no programa político de governo dessa administração estadual.

Redirecionando para outro prisma de análise, com foco na tipologia propugnada por Duchacek (1990) quanto à dimensão geopolítica do raio de alcance da ação internacional subnacional, a pesquisa evidenciou que o Estado de Rondônia, sob a administração de Ivo Cassol, demonstrou atuar com ações paradiplomáticas de caráter regional transfronteiriça, transregional e global, com forte predominância da última modalidade de investida externa subnacional.

A paradiplomacia global foi utilizada pelo Estado rondoniense, quando seu governante manteve contatos de negociações com suas contrapartes estrangeiras, governos centrais, organismos e agências de cooperação, grupos empresariais e outras entidades alvos que pertencem a países não limítrofes ao seu, o que caracterizou a maioria das ações

internacionais protagonizadas no Estado, uma vez que a ênfase de seu governo foi a promoção do comércio exterior. Tal pretensão externa estadual estava presente nos mercados consumidores chileno, asiáticos, europeus, entre outros, via de regra, fora do contexto sul-americano.

Paralelamente, o Estado de Rondônia utilizou-se da paradiplomacia transfronteiriça, quando realizou articulações de negociações com seus homólogos estrangeiros fronteiriços ou governos centrais de países geograficamente contíguos. Para essa situação, seu governante teve como meta política a promoção da erradicação da Febre Aftosa que afetava a região de fronteira entre Brasil e Bolívia. Almejava-se fortalecer os laços de amizade entre os dois países, no sentido de compartilhar problemas e de encontrar soluções comuns em prol do bem-estar de suas populações. Para tanto, várias ações de cooperação técnica foram desenvolvidas entre o Estado de Rondônia e os Departamentos fronteiriços de Beni e Pando, no território boliviano. Tal fato pareceu confirmar a visão de Rodrigues (2004), quando observou que quanto mais viva a faixa de fronteira, maiores condições para o exercício de ações internacionais subnacionais, tanto no âmbito estadual quanto municipal.

Constatou-se também a prática de ações paradiplomáticas de natureza transregional pelo Estado de Rondônia, como no caso dos contatos estabelecidos com suas contrapartes estrangeiras, governos centrais, grupos empresariais e outras entidades alvos geograficamente não contíguas com seu território, mas pertencentes a países limítrofes ao seu. De todo modo, pode-se dizer que as únicas ações de interação transregional de Rondônia ocorreram com autoridades governamentais e grupos empresariais do Peru. Por exemplo, em 2007 e 2009, o governador Ivo Cassol chefiou duas delegações rondonienses àquele país vizinho, bem como recebeu duas delegações peruanas de natureza governamental e empresarial, na cidade de Porto Velho, em 2008.

Por fim, a pesquisa revelou que não houve descontinuidade das ações internacionais no Estado de Rondônia sob o curso das duas administrações governamentais consecutivas de Ivo Cassol, muito embora se tratasse de dois momentos distintos, sob o interesse de um mesmo mandatário estadual. Tal fato pareceu confirmar a constatação de Mariano (2007), quando observou que o fenômeno da paradiplomacia no Brasil depende muito da vontade política dos governantes e do momento vivido, em que se levam em consideração as necessidades e as oportunidades para a projeção internacional de uma região.

8.4 Conclusões parciais

À luz da análise procedida na ação internacional do Estado de Rondônia entre 1995 e 2009 que compreendeu três administrações governamentais, o presente estudo identificou algumas características e tendências para o fenômeno da paradiplomacia rondoniense. Tais aspectos possibilitam validar conclusões gerais para as ações de política de atuação internacional protagonizadas pelos Estados fronteiriços da Amazônia brasileira sob inquirição.

Das três administrações governamentais analisadas do Estado de Rondônia, apenas o governo de Ivo Cassol com dois mandatos consecutivos (2003-2010) teve atuação no campo das relações internacionais. Observou-se nesse governante que, a motivação para a prática de ações na arena internacional era de natureza econômica. Tais ações externas estaduais estiveram direcionadas, principalmente para as áreas de promoção do comércio exterior e do turismo e, de cooperação técnica transfronteiriça, com o objetivo de fortalecer ações de políticas públicas para o desenvolvimento regional do Estado. Essas ações internacionais estaduais visavam sanar déficits advindos de políticas públicas do Governo Federais focalizadas para o contexto da Amazônia brasileira.

Também se observou que a dimensão econômica por si só não estimulou a geração de ações internacionais estaduais, uma vez que várias outras variáveis estiveram associadas nesse processo. Percebeu na administração analisada, a presença do fenômeno do “eleitoralismo”, isto é, a popularidade da base eleitoral esteve centrada na agenda política desse governante, de modo a assegurar sua perpetuidade no poder. Em outras palavras, a popularidade do eleitorado fortaleceu e deu corpo à política de atuação internacional rondoniense.

A agenda internacional do Estado de Rondônia articulou-se, em torno de três grandes dimensões: a promoção econômico-comercial, a cooperação técnica internacional, e a integração regional. A última dimensão recebeu pouca relevância, tendo em vista que a maioria das investidas internacionais protagonizadas pelo governo Ivo Cassol esteve focada para fora do contexto sul-americano. A recorrência dessas principais dimensões com seus importantes desdobramentos para áreas específicas de interesse favoreceu uma maior integração do programa governamental da administração estadual investigada.

A política de atuação internacional do Estado de Rondônia revelou-se um vetor da diplomacia do governo central brasileiro. Tal fato reforçou o conceito de diplomacia federativa utilizado no âmbito do Itamaraty. Ademais, por outro lado, o fato refletiu a existência de bom nível de relacionamento do Estado rondoniense com as estruturas

institucionais do Governo Federal e, mais especificamente com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – (MAPA). De forma geral, as ações internacionais rondonienses, pela sua própria natureza, estratégias de atuação empregadas e seus objetivos, estiveram em estreita consonância com os princípios diretores da política externa do país.

A estratégia de interações do Estado de Rondônia com seus homólogos fronteiriços bolivianos, os Departamentos de Beni e Pando, delineava um novo arranjo de integração regional, a integração fronteiriça, com uma agenda de ações cooperativas entre o Brasil e Bolívia em matéria de sanidade animal nas suas áreas de fronteira. Nesse aspecto, o Estado de Rondônia apresentava-se como protagonista, tanto do processo de negociação como do processo de execução das referidas ações de cooperação sanitárias, com vistas à erradicação da Febre Aftosa. A estratégia política de atuação internacional do Estado de Rondônia transformou as relações diplomáticas entre aqueles dois países, sedimentando e pavimentando as bases de mudança de uma fronteira morta em fronteira viva. A reativação do Convênio de Sanidade Animal em áreas de fronteira entre Brasil e Bolívia, de abril de 1979, através da Portaria nº 051 SDA do MAPA, de agosto de 2003, com o intuito de proporcionar apoio técnico e financeiro ao Estado rondoniense, sinalizava nessa direção, beneficiando os dois lados da fronteira.

A condição de vinculação político-partidária dos governadores do Estado de Rondônia mostrou-se de pouca importância para motivar o “pensar o internacional”. O governador Valdir Raupp, do PMDB, não foi ativista internacional, tampouco José Bianco, do PFL. Ivo Cassol, de filiação partidária instável,²²⁷ foi o único governador com essa característica. Nesse caso, o partido político do governante não foi fator condicionante para se afirmar uma maior ou menor tendência ao ativismo internacional desse Estado, uma vez que todos os seus governadores pertenciam a correntes políticas diferentes.

Uma variável que pareceu explicar a prática do ativismo internacional no Estado de Rondônia, foi a vontade política de seu governante, aliada à existência de um bom relacionamento político e pessoal entre os dois níveis governamentais, independentemente da agremiação partidária de ambos. A política de aproximação com o Governo Federal estimulou, em parte, a prática de ações paradiplomáticas do Estado de Rondônia, tanto com o país limítrofe como nos âmbitos regional e global.

A política de atuação internacional do Estado de Rondônia, sob a administração analisada, contou com o apoio técnico e diplomático da estrutura institucional do Governo

²²⁷ Vide p. 205.

Federal, mesmo durante a primeira administração Ivo Cassol (2003-2006), o qual era de partido político de oposição ao Presidente Lula do PT. Tal fato sinalizou, por um lado, para a ausência de isolamento político entre os níveis governamental federal e estadual, e, por outro lado, apontou para a existência de boas relações intergovernamentais, marcadas por ações cooperativas e mediadas que favoreceram a promoção da política de desenvolvimento do país.

As questões da existência da faixa de fronteira e do isolamento geográfico do Estado de Rondônia em relação aos grandes centros comerciais do país tiveram pouca importância para a prática de ações internacionais. O fato de o Estado de Rondônia estar oficialmente classificado pela Organização Mundial de Sanidade Animal (OIE) como Zona Livre com Vacinação para Febre Aftosa, assegurou *status* privilegiado à inserção mercadológica internacional de seus produtos de origem animal. Tal posição ficou caracterizada como condição *sine qua non* para estabelecer contatos com o meio exterior, principalmente na área de exportação de seus produtos cárneos, lácteos e derivados. Apesar da vivificação de sua faixa de fronteira com a Bolívia, houve pouco emprego de ações paradiplomáticas transfronteiriças no Estado de Rondônia, tendo prevalecido as ações internacionais de caráter global.

A demanda política da população motivou a mobilização do Estado de Rondônia rumo ao meio internacional, apresentando razoável nível de articulações políticas com setores da sociedade civil organizada, sobretudo para aqueles vinculados às atividades econômicas do Estado, como agroindustrial, turística e comercial. Ficava caracterizado que o programa político governamental da gestão Ivo Cassol estava cumprindo com seus ditames preconizados.

As ações de atuação internacional protagonizadas pelo Estado de Rondônia, começaram como política de governo, marcadas com profundo envolvimento pessoal e político do seu governante. Tais ações internacionais estaduais foram se corporificando como política de Estado, na medida em que seus resultados positivos foram contribuindo, de forma substancial e visível para a promoção do desenvolvimento regional do Estado. A condição de 5º maior exportador de carne bovina no *ranking* nacional, aliada ao seu *status* sanitário privilegiado, assegurava-lhe competitividade para a comercialização com os mercados consumidores internacionais, sinalizando para uma política de Estado e não apenas política de governo, mesmo diante das alternâncias governamentais.

Outro fato importante a ser trazido à análise referiu-se ao fenômeno do *stop and go*, o qual não esteve presente no Estado de Rondônia, na administração governamental

investigada, embora se tratasse de dois momentos diferentes, mas que expressavam objetivos políticos de um mesmo mandatário estadual.

Dois últimos aspectos relevantes que se deduziram da análise da política de atuação internacional de Rondônia sob a administração perscrutada, foram: a ausência de ações paradiplomáticas direcionadas à captação de financiamentos internacionais a fundo perdido, o que poderia dar a entender que havia baixa preocupação por parte do poder público estadual para prover e restaurar bens públicos em prol do bem-estar de sua coletividade; e a ausência da prática de ações internacionais estaduais vinculadas à atração de investimentos estrangeiros produtivos, o que apontou fragilidade por parte do governo cassoliano quanto à realização de melhorias em obras de infra-estrutura no Estado, a fim de promover a atração de grupos empresariais externos.

Ainda no contexto dos dois aspectos mencionados acima, a não ocorrência daquelas ações, explica-se, em grande parte, em virtude da ausência de uma instância paradiplomática na estrutura administrativa do Estado de Rondônia, o que limitou, inevitavelmente a prática de ações externas estaduais em prol do desenvolvimento regional do seu território.

Por fim, o quadro acima retratou as principais características e tendências gerais inerentes à política de atuação internacional do Estado de Rondônia que, em grande medida, mostraram-se na mesma direção preconizada pela literatura da paradiplomacia subnacional brasileira e internacional.

CAPÍTULO IX

CONTRASTANDO A PARADIPLOMACIA AMAZÔNICA

9.1 Aspectos gerais

Embora ainda se conheça muito pouco sobre as ações de política internacional protagonizadas pelos governos estaduais fronteiriços da Amazônia brasileira, o fato é que a paradiplomacia é uma realidade na região. O presente estudo de casos múltiplos analisou inicialmente, de forma pontual, a dinâmica do processo de atuação externa dos governos regionais, configurando assim, genuína pesquisa na área das Relações Internacionais. No entanto, optou-se por realizar um estudo comparativo, em observância ao princípio da parcialidade,²²⁸ aliado à proposição de Sartori (1994, p. 14) de que “*who knows one country only, knows none*”.

Por isso, a escolha de um enfoque comparativo demonstra que as inferências resultantes do cruzamento desses objetos de análise são mais convincentes e, por conseguinte, o estudo global passa a ser visto com maior grau de consistência e robustez científica.

Nesse mesmo contexto, as políticas de atuação internacional analisadas, a partir de seis Estados federados fronteiriços amazônicos, os Estados do Amapá, Pará, Roraima, Amazonas, Acre e Rondônia, constituem notável e significativo acervo sobre o fenômeno da paradiplomacia de unidades governamentais subnacionais nas relações internacionais do Brasil, compreendido entre a segunda metade da década de 1990 e a segunda metade da década de 2000.

O ponto de partida para a avaliação comparativa da paradiplomacia no contexto da Amazônia brasileira, foi a análise descritiva e explicativa procedida nos capítulos referentes a cada Estado. Em seguimento, pretende-se no presente capítulo, destacar algumas semelhanças e diferenças entre os casos analisados, com o objetivo de identificar as principais características e tendências gerais da paradiplomacia na Amazônia.

A partir das semelhanças e diferenças estabelecidas entre a natureza, motivações, estratégias de atuação empregadas e os objetivos da política de atuação internacional dos

²²⁸ Como explicitado pela literatura e facilmente compreensível, não tem sentido comparar entidades totalmente similares. Assim, a comparação justifica-se quando seus objetos são parcialmente semelhantes e também, parcialmente diferentes.

governos estaduais ora considerados, espera-se inferir padrões de regularidades e, eventualmente, apontar vínculos mais amplos para com o fenômeno no contexto brasileiro.

O estudo comparativo é facilitado pelo fato dos seis Estados federados estarem localizados sob o mesmo espaço geopolítico-econômico, o que lhes confere características similares. Por outro lado, também apresentam diferenças significativas no que se refere ao grau de desenvolvimento socioeconômico e ao grau de interesse político almejado pelas forças de sustentação do governante de turno. Assim, para se compreender melhor o *status quo* da política de atuação internacional empreendida pelos Estados fronteiriços amazônicos, deve ser considerada a conjugação de alguns fatores motivacionais que concorrem para delinear suas motivações e trajetória em cada caso considerado.

9.2 As dimensões comparadas e seus desdobramentos

Dos seis Estados federados investigados da Amazônia brasileira, todos tiveram atuação no campo das relações internacionais. O Estado do Amapá foi o vanguardeiro, tendo sua estréia em 1995, quando era capitaneado pelo governador João Capiberibe. Também naquela época, seguiram na esteira amapaense, os Estados do Pará, sob o governo de Almir Gabriel, o de Roraima sob o comando do governador Neudo Campos, e o do Amazonas, sob o de Amazonino Mendes. Posteriormente, seguiram-se os Estados do Acre e de Rondônia, mais precisamente em 1999 e 2003, respectivamente, sob as administrações dos governadores Jorge Viana e Ivo Cassol.

Para avaliar comparativamente a gestão da política de atuação internacional dos Estados amazônicos é fundamental concentrar esforços na compreensão da dinâmica do processo de sua construção e evolução, tomando em conta as seguintes dimensões: fórmulas institucionais; a conformação da agenda internacional com seus focos de interesse, instrumentos e estratégias utilizadas; e, por fim, o estilo de relacionamento com as instâncias do Governo Federal. Com isso, pretende-se demonstrar a importância que esse processo pode ter na formulação e implementação de ações de políticas públicas estaduais, com vistas à promoção do desenvolvimento regional dessas unidades subnacionais.

Nesse contexto, o Quadro 2, a seguir reproduzido, organiza tais dimensões, evidenciando alguns dos principais aspectos perpassados pela gestão da política de atuação internacional dos Estados federados analisados.

Quadro 2 - Os principais fatores comparativos da paradiplomacia amazônica

Variáveis analisadas	Amapá	Pará	Roraima	Amazonas	Acre	Rondônia	Características resultantes aos seis casos
Institucionalização de estruturas							Gerou crescente atuação externa
Eficiência das estruturas							Alimentou a ação externa
Qualificação técnica dos RH							Maiores investidas internacionais
Estabilidade dos arranjos paradipl.							Gerou a dinâmica do <i>stop and go</i>
Motivação econômica							Estimulou a ação externa
Maior grau de desenvolvimento							Ampliou e diversif. a presença externa
Forças da globalização							Resultou maior ativismo internac.
Isolamento geográfico							Forçou o ativismo internacional
Faixa de fronteira vivificada							Estimulou ações transfronteiriças
Vinculação político-partidária							Resultou pouco ativismo internac.
Personalismo do governo de turno							Impulsionou maior ativismo internac.
Influências do “eleitoralismo”							Foi crucial para a ação externa
Fenômeno do “ <i>me-tooism</i> ”							Favoreceu à ação internacional
Demanda da sociedade civil							Ocupou espaço na ação externa
Políticas públicas federais ineficazes							Impulsionou as ações externas
Alternância governamental							Resultou em constantes rupturas
Alinhamento com a PEB							Fortaleceu a ação externa
Relações de diplom. federativa							Ocupou espaço na política ext. brasil.
Ênfase em ações cooperativas							Favoreceu política externa do país
Ênfase no comércio exterior							Gerou inserção na economia global
Concepção de política de Estado							Prevaleceu o interesse político

Fonte: Elaborado pelo autor (2010).

Legenda:

Gradação dos atributos

- Alta importância
- Moderada importância
- Pouca importância
- Sem importância

9.2.1 Fórmulas institucionais paradiplomáticas

Para essa primeira dimensão, direcionou-se a atenção da análise para os seguintes aspectos: institucionalização de estruturas; conhecimento técnico dos recursos humanos e eficácia das estruturas; e, a estabilidade das estruturas paradiplomáticas.

9.2.1.1 Institucionalização de estruturas administrativas

Esse tópico diz respeito à implantação de arranjos organizacionais nas estruturas dos governos estaduais com atribuições direcionadas ao meio internacional. Nesse sentido, praticamente todos os Estados perscrutados, com exceção do de Rondônia, criaram seus aparatos paradiplomáticos na estrutura organizacional político-administrativa do Poder Executivo estadual. O Estado rondoniense desenvolveu ações de política internacional sem contar com nenhuma estrutura orgânica criada especificamente para esse fim, de maneira que sua atuação deu-se exclusivamente sob a orientação e conforme o interesse de seu governante de turno.

Outrossim, a pesquisa revelou que a predominância para a criação de aparatos administrativos para o exercício da ação internacional dos Estados, foi acentuada para a segunda metade da década de 2000, na qual Roraima oficializava a sua instância paradiplomática em novembro de 2005, seguido pelos Estados do Pará em julho de 2007 e o Amazonas em maio de 2008.

O pioneirismo do Estado do Amapá no contexto da Amazônia brasileira, institucionalizando sua instância paradiplomática em setembro de 1997, influenciou a criação de estruturas semelhantes no âmbito dos demais Estados da região. Nessa direção, tal fato entra no terreno da política de inserção internacional de governos subnacionais, denominando-se de fenômeno do “*me-tooism*”²²⁹ por Soldatos (1993).

Nesse contexto, pode-se dizer que a maior parte dos Estados investigados instituíram distintas categorias de unidades paradiplomáticas, como Secretarias, Subsecretarias, Departamentos, Coordenadorias, Assessorias, entre outros nomes, com vistas a estabelecer contatos com órgãos equivalentes ou com outros interlocutores nas arenas internacional e doméstica, de forma mais centralizada e coordenada. Assim, a constatação de Soldatos (1993) de que os governos subnacionais que atuam no cenário internacional, procuram estabelecer

²²⁹ Vide p. 133.

mecanismos institucionalizados voltados para tal finalidade encontra respaldo também no contexto dos Estados amazônicos estudados.

Salomón e Nunes (2007, p. 105) destacaram que a existência de uma instância não monopolizadora, porém coordenadora da ação internacional dos governos subnacionais, é um dos principais instrumentos paradiplomáticos com que se deve contar. Além do mais, complementaram as referidas autoras que “todos os governos locais e regionais com atividade internacional significativa dispõem de uma estrutura institucional que coordena ou trata de coordenar as relações exteriores”.

De modo geral, o estudo revelou que os Estados, então detentores de estrutura paradiplomática, apresentaram um maior grau de envolvimento com o meio internacional em relação àqueles desprovidos em determinados momentos do período analisado.²³⁰ Quaisquer que sejam a terminologia e a tipologia aplicadas à estrutura institucional de relações internacionais dos Estados em questão, todas essas instâncias paradiplomáticas visivelmente serviram de canal de comunicação entre os dois níveis governamentais e também com o meio internacional.

9.2.1.2 Qualificação técnica e eficácia das estruturas paradiplomáticas

A compreensão desse conjunto de aspectos é fundamental para a presente análise. Por qualificação técnica entende-se o nível de *expertise* dos recursos humanos que conduzem as ações de política internacional estadual. Para que essas ações sejam consideradas efetivas, é necessária a avaliação das mesmas quanto ao grau de eficácia dos aparatos paradiplomáticos instituídos, isto é, o impacto que produziram sobre as atividades de articulação e coordenação das ações internacionais estaduais. O estudo revelou que, em boa medida, os Estados detentores de instância paradiplomática com recursos humanos qualificados tecnicamente, apresentaram melhores resultados em relação àqueles desprovidos em determinados momentos do período analisado ou dotados de estruturas débeis. Pode-se, por exemplo, apontar os Estados do Pará, Amazonas e Amapá com suas estruturas especializadas.²³¹

²³⁰ Exceção o Estado de Rondônia que denotou ativismo internacional sem contar em nenhum momento com um órgão específico para tal finalidade.

²³¹ **Pará:** Nazaré Oliveira Imbiriba, ex-Secretária da Coordenadoria de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento Sustentável do Pará, socióloga, professora e com doutorado em Direito Internacional Público; **Amazonas:** Bernhard J. Smid, Secretário de Relações Internacionais do Amazonas, com formação em administração de empresas e com mestrado na área de negociações comerciais internacionais na Inglaterra; e, **Amapá:** Rusiele de Jesus Pontes da Silva, ex-Diretor de Relações Internacionais e de Programas de Cooperação do Amapá, com formação em economia e com MBA em comércio exterior pela Fundação Getúlio Vargas.

Outro aspecto observado foi que os Estados sob análise contam apenas com o Escritório de Representação do Itamaraty na Região Norte do Brasil (ERENOR) para apoiá-los e assessorá-los em suas atividades de atuação internacional. Tal entidade institucional de assessoramento e coordenação diplomática do Governo Federal está situada na cidade de Manaus, o que dificulta e, eventualmente, impossibilita o atendimento das demandas internacionais de todos esses entes regionais, considerando as grandes distâncias e a escassez dos meios de transportes disponíveis para Manaus. O único Estado investigado que demonstrou usufruir do trabalho do ERENOR, de maneira satisfatória, foi o Estado do Amazonas e, em raríssimos casos, o Estado de Roraima. Já os demais Estados, por sua vez, são obrigados a reportar-se diretamente ao Itamaraty na Capital Federal do país. Também se observou que a maioria dos Estados desconhecia a existência desse órgão na região.

Tal dificuldade evidencia a importância dos aparatos paradiplomáticos estaduais para o fortalecimento da inserção dos Estados amazônicos, tanto no âmbito nacional quanto internacionalmente. Percebeu-se que resultados positivos começaram a aparecer para a maioria dos Estados perscrutados, em razão do trabalho de seus novos arranjos institucionais de relações internacionais. Pode-se apontar como exemplo a obtenção pelo Estado do Amazonas, em 2009, por meio da sua Secretaria Executiva Adjunta de Relações Internacionais (SEARI), de doações no valor de US\$ 100 mil e de R\$ 53 mil, obtidas junto à Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) e à República Tcheca, respectivamente, destinadas ao socorro às vítimas da grande enchente do Rio Amazonas. Pode-se mencionar também o acordo de cooperação técnica que o Estado do Pará, por meio da sua Coordenadoria de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento Sustentável (CIDS), firmou com a Agência do Japão para a Cooperação Internacional (JICA), em maio de 2008, para as áreas de gerenciamento e tratamento de resíduos sólidos urbanos e controle de qualidade das águas, inclusive enviando técnicos do governo paraense para realizar estágio na entidade japonesa.

Os Estados do Pará, Amazonas e Amapá lograram bons resultados através de suas estruturas com pessoal especializado no trato de assuntos internacionais, ao passo que os Estados de Roraima e do Acre, com menor capacidade técnica de atuar internacionalmente, apresentaram resultados mais modestos.

De todo modo, pode-se inferir que a institucionalização presente na gestão da política de atuação internacional da maioria dos Estados fronteiriços amazônicos, através de suas estruturas paradiplomáticas dotadas de recursos humanos qualificados, refletiu-se qualitativa e quantitativamente nos resultados das ações externas estaduais. Tais ações contribuíram, por

vezes, para uma melhor efetividade na implementação de ações governamentais de políticas públicas, direcionadas à promoção do desenvolvimento socioeconômico regional desses Estados.

9.2.1.3 Estabilidade dos aparatos paradiplomáticos

Esse indicador expressa o padrão de maior ou menor permanência das novas estruturas paradiplomáticas ao longo do tempo, ou seja, em termos de continuidade ou ruptura quanto a seu emprego no trato das questões internacionais de interesse estadual.

A institucionalização de aparatos específicos de paradiplomacia não se mostrou como fator suficiente para assegurar a estabilização do nível de atividades internacionais ao longo do tempo. Outras variáveis entrelaçadas nesse processo mostraram-se mais contribuintes, como, por exemplo, a vontade política e pessoal do governante de turno, as especificidades de atividades econômicas e ambientais vigentes em cada Estado, o peso econômico do tecido produtivo, os fenômenos do “me-tooism” e “eleitoralismo”, entre outras. De forma geral, todos esses fatores concorreram de maneira direta ou indireta para ditar o nível de atividades internacionais na vida dos Estados. Por outro lado, a ausência de estruturas paradiplomáticas institucionalizadas não provocou necessariamente a descontinuidade ou a falta de interesse em relação à ação externa subnacional. É o caso do Estado de Rondônia que, sob a administração do governador Ivo Cassol (2003-2010), desenvolveu um importante ativismo político internacional.

O argumento acima exposto corroborou a tese de Nunes (2004), de que o simples fato de um Estado brasileiro não dispor de um órgão específico para a condução de temas internacionais não implica, necessariamente, desinteresse com o meio exterior. Ademais, complementou a referida autora (p. 47) que “a maioria deles [Estados federados] fomentam as exportações e buscam atrair investimentos estrangeiros. Mesmo, os Estados de Roraima e Acre, os Estados que menos exportaram em 2003, desenvolvem programas nessas áreas”. Com isso, pode-se inferir que qualquer governo subnacional pode ter vinculações ou interesses que ultrapassam as fronteiras nacionais, muito embora sem contar com uma instância paradiplomática para tal finalidade na estrutura de seu governo.

Outrossim, o estudo revelou que as estruturas paradiplomáticas instituídas na maioria dos Estados apresentaram razoável grau de instabilidade quanto sua continuidade ao longo do tempo, uma vez que algumas delas foram criadas, extintas ou reduzidas no decorrer do período de análise. Por exemplo, os Estados do Acre e do Pará criaram seus aparatos

paradiplomáticos em 2003 e 2007 e os extinguiram em 2007 e 2008, respectivamente. O Estado do Amapá, por sua vez, reduziu de um Departamento de relações internacionais para apenas uma Assessoria, enquanto as instâncias paradiplomáticas dos Estados do Amazonas e de Roraima permaneceram inalteradas.

De modo geral, embora dado um considerável grau de institucionalização de aparatos de assuntos internacionais presente nos Estados fronteiriços amazônicos, muitas vezes, a unidade paradiplomática estabelecida por um governante de turno não era mantida por seu sucessor imediato, o que corroborou a lógica do fenômeno do *stop and go*, observada por Vigevani (2006) na paradiplomacia subnacional brasileira.

9.2.2 Agenda internacional com seus focos de interesse, instrumentos e estratégias

Para essa importante dimensão paradiplomática, foram enfocados tanto os aspectos condicionantes de âmbito econômico e geográfico, quanto do político. Para uma melhor compreensão, optou-se inicialmente por proceder à análise dos fatores motivacionais das vertentes econômica e geográfica e por último aqueles da política. Tais fatores que, de forma genérica, impulsionaram os Estados federados brasileiros sob estudo à prática de ativismo no campo das relações internacionais.

9.2.2.1 Vertente econômica

Essa temática diz respeito à promoção do desenvolvimento regional na sua dimensão essencialmente econômica, como o progresso técnico e material, mas também ao seu alinhamento com a dimensão de ordem sócio-ambiental. Nesse sentido, foram enfatizados os seguintes fatores propulsores da ação internacional subnacional: a motivação econômica para a promoção do desenvolvimento estadual; o grau de desenvolvimento alcançado nos Estados; e, a presença das forças do processo de globalização.

Desse modo, ao se direcionar o olhar da avaliação comparativa para focar os aspectos motivadores da política de atuação internacional dos Estados fronteiriços amazônicos, observou-se que a motivação econômica presente para mobilizar todas essas unidades governamentais vinculava-se à aceleração do seu desenvolvimento regional. Em razão disso, almejava-se promover a melhoria do bem-estar das populações dos seus respectivos territórios, através da implementação de ações de políticas públicas que atendessem a seus interesses específicos.

Ainda do ponto de vista essencialmente econômico de como lograr a melhoria do progresso técnico e material, a promoção das exportações e do turismo e a atração de investimentos estrangeiros produtivos constituíram os principais objetivos da agenda internacional dos Estados do Amazonas e de Roraima. Por outro lado, os Estados de Rondônia e do Acre focaram apenas as áreas do comércio exterior e do turismo. Ademais, também os Estados do Amazonas e de Roraima abordaram o processo de integração fronteiriça com os países vizinhos, a partir de uma perspectiva eminentemente econômica. Os Estados do Amapá e do Acre também focalizaram tal processo, muito embora numa perspectiva direcionada para a promoção do desenvolvimento sócio-ambiental.

Outrossim, os Estados do Amapá, do Acre e do Pará focaram suas ações externas mais especificamente na cooperação técnica internacional e na captação de financiamentos a fundo perdido, respectivamente, com os objetivos de potencializar o desenvolvimento tecnológico e de promover melhorias em obras de infra-estrutura pública em seus respectivos territórios. Em linhas gerais, o foco distinto nas diversas temáticas da agenda internacional dos Estados fronteiriços amazônicos esteve diretamente relacionado aos interesses econômicos e sócio-ambientais das suas áreas de jurisdição.

De todo modo, pode-se depreender que, em grande medida, o foco da dimensão econômico-comercial da agenda internacional dos Estados fronteiriço amazônicos, foi característica marcante de um ator governamental subnacional regional. Pois, esse tipo de ator subnacional tem mais responsabilidade sob o seu território que um governo local e menos que um governo central. Nesse sentido, Salomón e Nunes (2007) destacaram que os governos subnacionais regionais, em maior medida que os governos locais, são naturalmente, defensores dos interesses econômico-comerciais dos territórios que governam, por vezes provocando competição intensa, e até mesmo predatória, entre os Estados federados, na disputa pela atração de investimentos estrangeiros produtivos, o que no Brasil ficou conhecido como "guerra de subsídios fiscais".

Os Estados fronteiriços amazônicos analisados enfatizaram, de maneira distinta, as três grandes dimensões que compõem a agenda internacional de qualquer governo subnacional regional de fronteiras comuns com suas contrapartes estrangeiras: a promoção econômico-comercial, a cooperação técnica internacional e a integração fronteiriça. No caso dos Estados do Amazonas e de Rondônia, a cooperação internacional foi a dimensão que apresentou menor intensidade, subordinando-se aos interesses da promoção econômico-comercial. A integração fronteiriça também despertou pouco interesse nesses dois Estados.

Outrossim, na esteira do processo de integração do Mercosul, de modo geral, os seis casos investigados participaram desse processo, embora de forma muito tímida, uma vez que a concepção do Mercosul ainda está relacionada ao Centro-Sul do Brasil. No entanto, o estudo revelou que a dimensão explorada mais visível desse processo pela maioria dos Estados consistiu no sentido de potencializar as ações da política de desenvolvimento fronteiriço, então vigente no país.

No que diz respeito ao grau de desenvolvimento presente nas unidades federadas analisadas, os Estados do Amazonas, Rondônia e Pará se mostraram com maior peso de desenvolvimento da região. Apenas os dois primeiros procuraram inserir suas economias regionais no contexto exterior global, em razão de apresentarem um *status* privilegiado no poder de competitividade de seus produtos, ou seja, uma vantagem competitiva. O Estado Pará tentava sua inserção no campo internacional por meio de ações de cooperação para a captação de recursos a fundo perdido, com o objetivo de prover e restaurar bens públicos em prol de sua coletividade. Para essa situação, ficava caracterizada para esses três Estados a predominância de ações paradiplomáticas de alcance global, uma vez que seus interlocutores eram, sobretudo, países desenvolvidos.

Estreitamente relacionadas às discussões sobre a emergência do fenômeno da paradiplomacia, observou-se que as forças do processo de globalização geram, de forma mais genérica, efeitos sobre os territórios subnacionais. A análise aqui apresentada é que tais forças impõem a definir o papel dos governantes desses territórios para dar conta de novas competências, com vistas a atender interesses específicos de suas respectivas comunidades.

Ademais, as forças crescentes do processo de globalização produzem efeitos em escalas doméstica e internacional, o que impulsionam, em grande parte, os governos subnacionais locais e regionais a buscar no meio exterior, insumos que lhes permitam a promoção do desenvolvimento econômico e o bem-estar social de suas respectivas comunidades territoriais. Em razão desse entendimento, observou-se que todos os governantes dos Estados federados amazônicos analisados, de forma geral, também se sentiram obrigados a desenvolver uma postura reativa frente ao novo relacionamento de instabilidade presente entre os cenários mundial e doméstico. Por exemplo, buscaram alternativas que lhes assegurassem uma maior autonomia política e econômica para atender a seus interesses específicos. Tal fato teve respaldo na constatação de Duchacek (1990, p. 6) que: “In order to remain custodians of the living standard of their people, not only nations but also subnational territorial communities have to engage in trans-sovereign activities that often catapult them politically and physically far beyond the national frontiers”.

Ainda sobre o contexto que alimenta a ação internacional de governos subnacionais, Hocking (1999, p. 22) destacou que a crescente complexidade das relações entre os cenários doméstico e externo apresenta três dimensões para o seu envolvimento no campo da política mundial contemporânea:

First, they can be purposive actors or initiators, seeking to pursue local or regional policy goals outside their national setting. Second, they can act as channels through which other actors, particularly non-governmental organizations (NGOs) can articulate their own concerns – in the environmental sphere, for example – thereby using the locality or region as a base for global strategies. Third, they may become targets of international activity where their own policies and activities affect the interests of other international actors.

A citação acima, em grande parte, recebeu respaldo nos resultados desta análise, uma vez que as ações de política de atuação internacional dos Estados fronteiriços amazônicos foram empreendidas em nome da promoção do desenvolvimento regional. Para isso, a agenda internacional desses Estados esteve relacionada à busca de estratégias e instrumentos capazes de promoverem o desenvolvimento socioeconômico das comunidades de suas respectivas regiões. Tal fato apresentou semelhança com a proposição formulada por Mariano (2007, p. 14) em que: “[...]. Os governos regionais teriam estratégias mais parecidas com as dos governos nacionais e utilizariam instrumentos clássicos de promoção econômica. Já os governos locais concentram-se em atividades de outra espécie, como a troca de experiências exitosas”.

Diante do exposto, pode-se afirmar que todos os governos regionais investigados demonstraram preocupados em não serem arrebatados pelo devastador fenômeno da globalização. Em razão disso, empregaram instrumentos e estratégias distintas para sua inserção no meio internacional, firmando acordos de negociações com governos centrais e não centrais, organizações e agências internacionais e outras entidades públicas e privadas estrangeiras, tanto no âmbito dos países vizinhos como em nível global. Tais acordos visavam, ao mesmo tempo, aproveitar oportunidades e abrandar ameaças, no sentido de promover o fortalecimento de seus respectivos territórios. Em outras palavras, através dos acordos de cooperação internacional estabelecidos, sobretudo com os países fronteiriços para as áreas comercial e turística, educação e cultura, sanidade humana e animal, meio ambiente, transferência de tecnologia, entre outras, assegurava visivelmente a melhoria das condições de vida de suas comunidades.

9.2.2.2 Vertente geográfica

Essa vertente compreende o isolamento geográfico e a existência de uma fronteira vivificada, tidos como variáveis condicionantes da ação internacional subnacional. Para o primeiro aspecto motivador, entende-se pelo distanciamento dos territórios estaduais em análise dos grandes centros comerciais do país, levando-se em conta a escassez de interconexão rodoviária. A vivificação de fronteira significa a existência de núcleos urbanos, isto é, de cidades ou localidades brasileiras geminadas ou próximas de suas contrapartes dos países limítrofes.

Diferentemente do ocorrido nos Estados do Amazonas, Pará e Rondônia, onde se adotou prioritariamente o exercício de paradiplomacia de natureza global para a inserção internacional, nos Estados do Amapá, Roraima e Acre, cujo grau de desenvolvimento econômico é menor, predominava a paradiplomacia transfronteiriça. Os últimos três Estados intensificaram ações de cooperação fronteiriças com seus homólogos estrangeiros vizinhos, com o intuito de administrarem problemas comuns que afetavam os dois lados de suas regiões de contigüidade geográfica.

Através da prática de suas ações transfronteiriças, rompia-se o isolamento humano e geográfico existente entre suas regiões, sedimentando e pavimentando as primeiras bases de mudanças de uma fronteira morta em fronteira viva. Dessa forma, tiveram início as atividades comerciais, turísticas e culturais, o que contribuiu, de forma substancial para promover a melhoria do bem-estar social e econômico de suas comunidades.

Ainda sobre o contexto das variáveis geográficas que interferiam a agenda de política de atuação internacional dos governos fronteiriços amazônicos. Observou-se que o isolamento existente nos Estados do Amapá, Roraima e Acre em relação aos grandes centros comerciais do país, aliado à presença de faixas de fronteira vivificadas com os países vizinhos, foram fatores cruciais para estabelecerem articulações de negociações com aqueles países. Nesse sentido, o último fato evidenciado mostrou validar a visão de Rodrigues (2004), quando observou em seu estudo de tese de doutoramento que quanto mais viva a faixa de fronteira, maiores condições para o exercício de ações internacionais subnacionais, tanto no nível estadual quanto municipal brasileiro.

Observou-se ainda que os aspectos do isolamento geográfico em relação ao restante do país e da faixa de fronteira vivificada com os países vizinhos tiveram pouca relevância para os Estados do Amazonas, Pará e Rondônia, como fatores motivadores da prática de ativismo internacional com seus países limítrofes. Em razão disso, a presença de fatores de ordem

econômico-comercial e até mesmo geográfica prevaleceram nesses Estados para a mobilização de ações além das fronteiras dos países vizinhos.

O Estado do Amazonas, por exemplo, que detém a maior concentração de indústrias no âmbito da Amazônia brasileira, através do Pólo Industrial de Manaus (PIM), abrigando cerca de quinhentas empresas de diversas nacionalidades, priorizava ações para as áreas de atração de investimentos estrangeiros produtivos e a exportação de seus produtos. Em contrapartida, o Estado de Rondônia, classificado pela Organização Mundial de Sanidade Animal (OIE) como Zona Livre para Febre Aftosa com Vacinação, assegurava *status* privilegiado de inserção mercadológico-comercial de seus produtos de origem animal para qualquer mercado consumidor internacional. E o Estado do Pará, com seu posicionamento geográfico estratégico, com saída para o Oceano Atlântico através da embocadura do rio Amazonas, promovia a exportação de seus produtos regionais e minerais para o resto do mundo.

Por fim, as temáticas internacionais de maior interesse para a maioria dos Estados fronteiriços amazônicos, foram marcadas pela promoção comercial-turística; atração de investimentos produtivos; e, intercâmbios de ações cooperativas para as áreas de educação, cultura, sanidade humana e animal, segurança pública e defesa civil, proteção do meio ambiente, entre outras. Nesse sentido, as ações de cooperação foram focalizadas, em sua grande parte, para a faixa fronteiriça com os países limítrofes e, principalmente para os Estados analisados com suas fronteiras vivificadas, com exceção para os Estados do Amazonas e Pará.

9.2.2.3 Vertente política

Os principais aspectos abrangidos por essa vertente foram: corrente político-partidária; personalismo do governante; influências eleitorais e do fenômeno do “*me-tooism*”; demanda da sociedade; ineficácia de políticas públicas federais e, por fim, a alternância governamental. Cada um desses aspectos ficará mais visível ou mais perceptível nessa análise, quando se referir aos seus elementos conceituais empregados, conforme se vê, a seguir:

a) Corrente político-partidária – refere-se às distintas posições do partido político dos governantes estaduais em relação ao do Governo Federal e suas conseqüências para o ativismo paradiplomático, isto é, expressa a forma de alinhamento político do governante de turno, em termos de pertencimento à mesma filiação partidária ou de partidos diferentes

daquele do Governo Federal, mas ainda que esse último posicionamento partidário possa ser de coligação ou de total oposição aquele do governo central;

b) Personalismo político – entende-se como o grau de engajamento pessoal e de vontade política do governador de turno para dar curso à ação externa estadual, visando promover uma maior autonomia política e econômica, para atender interesses específicos de seu respectivo território frente à atual realidade;

c) Influências eleitorais – concernentes aos níveis de percepção ou de visibilidade política evidenciados por parte da base eleitoral regional sobre o exercício de ações internacionais estaduais;

d) Fenômeno do “*me-tooism*” – revela o grau de influência política do governante de turno em trilhar o caminho percorrido pelos seus pares interno e/ou externamente para a prática de ações paradiplomáticas com o meio internacional;

e) Demanda da sociedade civil – expressado pelos impulsos sociopolíticos das entidades de classe, organizações não governamentais, movimentos sociais, indivíduos, entre outros interlocutores demandantes da população estadual por ações externas que atendam seus respectivos interesses;

f) Políticas públicas federais ineficazes – concernentes aos baixos resultados logrados pelas ações de políticas do Governo Federal para a promoção do desenvolvimento de âmbito regional; e,

g) Alternância governamental – refere-se ao comportamento da ação externa estadual em termos de avanços significativos, continuidade, retrocesso ou até mesmo ruptura, por ocasião das mudanças de Chefe do Executivo estadual. Isto é, o padrão de estabilidade da ação internacional subnacional ao longo da linha temporal.

Tomando-se por base os conceitos operacionais apresentados para as variáveis arroladas acima, verifica-se a conexão existente entre tais variáveis e a agenda política de atuação internacional dos Estados federados amazônicos sob estudo.

Ao se analisar a importância da filiação político-partidária dos governadores dos Estados fronteiriços amazônicos, com vistas a explicar o nível de participação no campo das relações internacionais, observou-se que a variável do partido político dos governantes da maioria dos Estados teve pouca relevância para motivar o “pensar o internacional”. Dentro dessa perspectiva, por exemplo, o Estado do Amapá sob a gestão do governador João Capiberibe (1995-2002) do PSB, de partido político opositor ao do então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) do PSDB, desenvolveu um importante ativismo político internacional.

De igual forma, também desenvolveu ativismo externo, o Estado do Acre sob o comando de Jorge Viana (1999-2002), do PT, de partido opositor ao do Governo Federal até 2002 e a partir de 2003, na condição de pertencente à mesma filiação partidária do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do PT. Mas também, foi ativista internacional, o Estado do Amazonas durante as administrações de Eduardo Braga (2003-2010), do PMDB, porém já na condição de coligação partidária ao partido político do governo nacional. O Estado do Pará, por sua vez, durante a gestão da governadora Ana Júlia Carepa (2006-2010), do PT, foi protagonista internacional, muito embora não foi muito fluido e duradouro no exercício de suas ações paradiplomáticas.

O presente estudo reforçou a constatação de Vigevani (2009) sobre tal fenômeno, em dois Estados federados brasileiros, São Paulo e Rio Grande do Sul. Apresentou também semelhança com a proposição enunciada por Schiavon e Flores (2009, p. 81) em que: “[...], se puede afirmar que, el hecho de que el um Estado sea gobernado por un partido político distinto al que gobierna a nível federal, no es una variable que afecta directamente su nivel *de participación externa*”.

Infere-se que a variável da vinculação político-partidária dos governadores dos Estados estudados no espaço da Amazônia brasileira, não foi a causa principal para influenciar, de maneira decisiva, o grau de ativismo político no cenário internacional. Nesse caso, tal afirmação teve respaldo dos exemplos apresentados anteriormente.

Ainda se constatou que mais do que a variável político-partidária, o fator mais determinante para a prática do ativismo paradiplomático, foi o personalismo político dos governantes estaduais, aliando-se à existência de seus respectivos níveis de relacionamento com o Governo Federal, independentemente das distintas posições de seus partidos políticos em relação ao do governo central: pertencimento, coligação ou oposição partidária. Assim, o estudo pareceu confirmar, em boa medida, a constatação de Mariano (2007), quando afirmou que o fenômeno da paradiplomacia no Brasil depende muito da vontade política do governante de turno e do momento vivido, levando-se em consideração as necessidades e as oportunidades para uma projeção internacional de uma região.

Outrossim, a política de atuação internacional dos Estados fronteiriços amazônicos esteve profundamente amparada no projeto político dos seus respectivos governantes de turno, de modo que a visibilidade política de suas bases eleitorais assegurasse-lhes perpetuidade de poder no âmbito estadual. Em razão disso, observou-se que a popularidade e proeminência política do governante fortaleciam e corporificavam a política internacional desses Estados. Tal política externa subnacional ficava caracterizada, na maioria das vezes,

como ações de política de governo e não como política de Estado. Por exemplo, a criação, redução ou extinção de aparatos paradiplomáticos, como também avanços expressivos, manutenção de continuidade ou a descontinuidade dos contatos externos estabelecidos por governantes sucessores, sinalizaram para essa direção.

Observou-se assim que a alternância do Chefe do Executivo estadual, via de regra, contribuiu, expressivamente, para interromper a continuidade ou provocar retrocesso nas práticas de ação internacional da maioria dos Estados amazônicos analisados. Por exemplo, registrou-se em determinados momentos, a descontinuidade da ação paradiplomática nos Estados do Pará e de Roraima, assim como registrou-se retrocesso nos Estados do Amapá, Amazonas e Acre. Tais fatos pareceram confirmar a relevância do personalismo dos governantes de turno sobre o curso da ação internacional estadual.

Constatou-se também que nos últimos anos da década de 2000, todos os Estados fronteiriços amazônicos estudados despertaram para um maior interesse pelas temáticas da área internacional. Em primeiro lugar, isso se explicava pela tentativa de inserção no cenário exterior, com o objetivo de atender questões específicas de seus territórios, visando assim, recuperar *déficits* suscitados pela ineficácia de políticas públicas federais no âmbito de suas regiões de jurisdição. Tal fato mostrou-se reforçar a visão de Paquin (2004), quando observou ser possível que governos subnacionais de países limítrofes procurem cooperar entre si, diante da falta de ingerência ou de políticas públicas ineficazes por parte de seus governos centrais.²³²

Em segundo lugar, os Estados analisados, através de suas ações internacionais, almejavam atender demandas específicas de organizações e/ou interlocutores representantes das populações de seus respectivos territórios. Por fim, esses Estados visavam imitar suas contrapartes nacionais e/ou estrangeiras com a prática de ações internacionais na tentativa de lograr resultados exitosos, de maneira idêntica àqueles.

9.2.3 Estilo de relacionamento com as instâncias federais

Entende-se por estilo de relacionamento, o nível de interações das articulações políticas e socioeconômicas estabelecidas pelos Estados sob análise com as estruturas institucionais do Governo Federal com o intuito de se obter suporte técnico para atuar na esfera internacional. Direcionou-se então o foco da análise para dois aspectos, tidos como

²³² Vide p. 107.

variável contribuinte da ação internacional subnacional: alinhamento com as diretrizes de política externa do país e a diplomacia federativa.

O primeiro aspecto constitutivo do modo de relacionamento mantido com as estruturas institucionais do Governo Federal diz respeito à prática de ações externas estaduais de natureza cooperativa para a promoção, de forma conjunta, do desenvolvimento socioeconômico do país. O segundo aspecto, a diplomacia federativa, corresponde ao exercício de ações internacionais estaduais, de forma coordenada e monitorada pelo aparato institucional diplomático do governo nacional.

Definidas as variáveis aludidas acima, pode-se verificar o padrão de relacionamento existente entre os Estados sob análise e as estruturas institucionais de âmbito federal para o exercício da paradiplomacia estadual.

O estudo constatou a predominância da utilização de ações paradiplomáticas cooperativas na maioria dos Estados. Os esforços estaduais foram orientados para a prática de ações direcionadas ao Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) do país. Os esforços estaduais despendidos para tal programa nacional contemplaram e fortaleceram os objetivos da atual política do Governo Federal com relação aos países vizinhos. Por exemplo: os Estados do Amapá, Roraima e Acre perseguiram esse objetivo de forma recorrente, como também perseguiu o de Rondônia, de maneira moderada. Os demais Estados, quais sejam, Amazonas e Pará, apenas seguiram na esteira das diretrizes de política do processo de integração do Mercosul, sem apresentar resultados perceptíveis.

Semelhantemente, o estudo constatou que houve a prevalência do emprego das estratégias de atuação internacional de mediação pela maioria dos Estados federados fronteiriços amazônicos, quando seus respectivos governantes serviram-se dos recursos diplomáticos do país para alcançarem objetivos de seus Estados no meio internacional. Isto é, por meio da prática de ações externas estaduais dependentes da Chancelaria brasileira, confirmando a existência de relações diplomáticas federativas, de forma coordenada e colaborativa com a diplomacia nacional. Por exemplo, a prática de relações federativas prevaleceu na maioria dos Estados analisados, destacando-se entre eles: Acre, Pará e Amazonas. Os demais Estados passaram a desenvolver atividades de diplomacia federativa, sobretudo no segundo mandato do Presidente Lula (2007-2010), na qual o Estado de Roraima liderava o *ranking*, seguido por Amapá e Rondônia.

Ainda com relação à questão acima, pode-se inferir que os resultados desta análise reforçaram a visão de Bogéa Filho (2001), ao afirmar que a diplomacia federativa, então apregoada pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), compreende a prática de ações

externas pelas unidades federadas brasileiras, como uma vertente da diplomacia nacional. Por outro lado, também tais resultados convergiram, parcialmente com o enunciado de Lessa (2002), de que o exercício da diplomacia federativa passou a ser visto como um instrumento eficaz de coordenação e de cooperação entre o Governo Federal e as unidades federadas estaduais e municipais.

Também se observou a presença de ações paradiplomáticas de natureza direta e paralela nos Estados analisados em determinados momentos do período sob análise, quando seus respectivos governantes se lançaram no campo das relações internacionais com seus próprios meios e recursos. Ou seja, independentemente do aval da Chancelaria brasileira, seja pela assinatura de Memorandos de Entendimento, seja por meio de contatos de negociações com o meio internacional.

Os principais exemplos observados ocorreram no Estado do Amapá, sob o governo de João Capiberibe, por ocasião de suas primeiras viagens realizadas à Guiana Francesa, em novembro de 1995, e ao Continente Europeu, em fevereiro de 1996, incluindo visita à Sede da União Européia; no Pará, as viagens realizadas ao Líbano e à República Tcheca pelo governador Almir Gabriel, em 1999; no Estado de Roraima, durante o governo de Neudo Campos, houve a iniciativa de abertura de escritório de representação comercial em Taiwan; no Acre, em 1999, o governador Jorge Viana estabeleceu ações de cooperação com seus homólogos fronteiriços, os Departamentos do Pando, na Bolívia e os de Madre de Diós e de Ucayali, do lado peruano, com intuito de implementar conjuntamente o modelo de desenvolvimento sustentável de seu Estado; e por fim, o Estado rondoniense, em março de 2003, sob o comando do governador Ivo Cassol, estabeleceu contatos de negociação com os Departamentos de Beni e do Pando para erradicação da enfermidade da Febre Aftosa que afetava diretamente os dois lados da fronteira.

Há evidência de algumas ações externas estaduais independentes do aval do aparato diplomático do país, mas ainda assim tal fato não se caracterizou situação conflitiva entre ambos os níveis governamentais. Exceção da aproximação do Estado de Roraima com Taiwan, a qual teve fortes repercussões no âmbito do Itamaraty, tendo em vista o governo brasileiro não reconhecer aquele ente governamental como Estado nacional soberano.

Ademais, a pesquisa revelou que a maioria dos atos internacionais dos Estados investigados era praticada, via de regra, sob a égide legal de acordos previamente existentes entre o governo central brasileiro e os governos dos países prospectados. Tais atos subnacionais também não violaram os princípios norteadores da celebração de tratados internacionais previstos na Constituição Federal de 1988, uma vez que se trataram dos

famosos “acordos guarda-chuva”.²³³ Com efeito, as iniciativas de negociações estaduais estabelecidas com o plano internacional estiveram, de modo geral, compatíveis com o marco regulatório nacional e em estreita consonância com as diretrizes de política externa do governo central brasileiro.

Assim, pode-se inferir que a política de atuação internacional protagonizada pela maioria dos Estados federados inquiridos, foi muito importante na medida em que se associava e contribuía para a consecução da política externa brasileira, uma vez que se mostrou conferir convergência com os objetivos nacionais. No entanto, as estruturas institucionais do Governo Federal, sobretudo a diplomática não corresponderam às expectativas estaduais.

No caso amazônico, mostrou-se visivelmente preocupante o baixo nível de envolvimento verificado entre o ente central para com os Estados analisados, tanto no sentido de provê-los com meios e incentivos, como apoio técnico-diplomático e jurídico quanto no controle das ações estaduais no meio internacional. Dito de uma maneira mais explícita, no contexto amazônico, permitiu que se diga que os Estados fizeram o seu dever de casa, enquanto o Governo Federal, via de regra, não estava disposto e equipado para dar um *feedback* positivo. Esse quadro de fragilidade ainda era mais acentuado com relação ao Itamaraty, uma vez que essa instituição diplomática mostrou tomar uma posição defensiva. Ou seja, argumentava-se que os Estados federados teriam de observar à Constituição Federal de 1988. No entanto, por outro lado, também se argumentava que no caso de solicitação de apoio ao Itamaraty, os Estados seriam orientados quantos à pretensão de seus objetivos no meio internacional, aproveitando-se das estruturas pré-existentes dessa instituição pública, tanto no âmbito interno quanto externamente por meio de suas representações diplomáticas.²³⁴

Por fim, o quadro delineado retratou as principais características comuns e tendências gerais inerentes ao processo de gestão da política de atuação internacional dos Estados federados fronteiriços da Amazônia brasileira que, em grande medida, mostraram-se na mesma direção preconizada pela literatura da paradiplomacia subnacional brasileira e internacional.

²³³ São atos internacionais subnacionais firmados pelos governos estaduais e municipais brasileiros sob o respaldo legal de um acordo internacional existente do Governo Federal.

²³⁴ Relato obtido durante a entrevista com o Conselheiro da AFEPA, Carlos Eduardo Braga de Ribas. Brasília – DF, em 24 de setembro de 2009.

9.3 Conclusões parciais

Por meio do presente estudo comparativo, procurou-se estabelecer e analisar semelhanças e diferenças existentes no exercício da política de atuação internacional dos Estados federados fronteiriços da Amazônia brasileira. Esta breve avaliação comparativa evidenciou que todas essas unidades regionais estudadas tiveram motivações, estratégias de atuação e interesses específicos para empreender suas respectivas ações externas.

Os Estados em análise de menor peso econômico na região, como o do Acre, Amapá e de Roraima, tiveram um maior interesse em estabelecer relações de negociações com seus governantes homólogos fronteiriços e governos centrais dos países limítrofes. Por outro lado, os três Estados com melhor nível de desenvolvimento, o do Amazonas, Pará e Rondônia, tentaram alcançar seus objetivos internacionais, através de interlocutores estatais e não estatais situados fora do Continente sul-americano, onde normalmente estão localizados os países mais desenvolvidos.

Todos os Estados investigados tiveram certa preocupação para incrementar as atividades de comércio exterior e de intercâmbios para a cooperação técnica internacional. Em contrapartida, a atração de investimentos estrangeiros produtivos foi priorizada pelo Estado do Amazonas, enquanto o Pará focalizava a captação de recursos financeiros a fundo perdido para prover bens públicos a sua comunidade.

Embora no mesmo período temporal, mas sob espaços territoriais distintos e administrações governamentais com interesses econômicos e políticos diferentes, observou-se nos Estados analisados, um último aspecto importante que se deduziu da política de atuação internacional e da percepção dos governantes sobre seu novo papel frente à atual realidade: uma nova postura governamental, postura essa que constituiu o fio condutor para a prática de ações internacionais em todos esses entes federados.

Por fim, pareceu pertinente reafirmar que a paradiplomacia no espaço da Amazônia brasileira, caracterizou-se, via de regra, por ações de relações cooperativas por meio das iniciativas estaduais, que por sua vez mostraram-se alinhadas com os princípios gerais da política externa brasileira. No entanto, a diplomacia brasileira mostrou baixo grau de envolvimento para com essas atividades, o que contribuiu para a prática de algumas ações externas autônomas constatadas em determinados momentos do período da análise. Apesar da prática de ações independentes às orientações da Chancelaria brasileira, a política de atuação internacional dos Estados federados amazônicos, manteve-se, de modo geral, em sintonia de diálogo e de cooperação com as instâncias do Governo Federal, no sentido de promover o

desenvolvimento socioeconômico de seus respectivos territórios e do Brasil. Ainda assim, tal fato mostrou-se, em grande parte, convergência com a frase do estadista suíço Alfred Escher: “unidad hacia el exterior, diversidad hacia el interior”.²³⁵

É esse o quadro geral das semelhanças e diferenças sobre o processo de gestão da política de atuação internacional dos governos estaduais amazônidas, ao qual esta pesquisa permitiu revelar.

²³⁵ Citado por Schiavon e Flores. **La paradiplomacia de las entidades federativas en México**. 2009, p. 84.

CONCLUSÕES E SUGESTÕES

Conclusões gerais

Nos últimos anos, os imperativos das complexas forças do processo de globalização no campo das relações internacionais vêm atuando no sentido da diluição das fronteiras nacionais e da superação dos espaços restritos ao Estado nacional, especialmente nas áreas da *low politics*. Também se observa a relativização da distinção entre assuntos domésticos e externos, o que tem provocado a divisão de responsabilidades entre o governo central e suas unidades governamentais subnacionais. Muitas questões de natureza externa têm incidência no âmbito dos territórios subnacionais e afetam de forma direta a responsabilidade dos governos subnacionais, obrigando-os a buscar crescente inserção no meio internacional para alcançar seus interesses específicos.

Diante desse contexto, o mundo contemporâneo tem presenciado a uma expressiva ascensão de governos não centrais no processo de gestão das relações internacionais, fenômeno esse denominado de paradiplomacia, como uma nova forma de ampliação dos assuntos internacionais, já que os Estados nacionais não são mais os únicos protagonistas. O campo de estudo das Relações Internacionais agrega a consciência da relevância que os governos subnacionais proporcionam à presente realidade globalizada e no auge dos regimes internacionais.

A nova forma de se conceber as relações internacionais possibilita aos governos subnacionais competências para atender seus interesses locais e regionais. A busca da harmonia necessária para o balanceamento dessa tendência ao meio exterior contribui para o fortalecimento do papel dos governos subnacionais, àqueles que, naturalmente, estão mais próximos dos cidadãos. Portanto, inegavelmente, são eles que melhor conhecem as condições concretas dos seus territórios, o que já é bastante suficiente para melhorar o bem-estar das populações.

Ao longo do presente estudo, procurou-se analisar a evolução do sistema internacional contemporâneo, ao despertar nos governos subnacionais aspirações por uma agenda externa própria em defesa de seus interesses. Tal agenda política tem favorecido não apenas o alcance e a diversificação das relações entre esses governos no mundo exterior, como também a necessidade de uma maior coordenação por parte de seus governos centrais para a conciliação desses interesses no âmbito da ação da política externa do país.

O processo de favorecimento da agenda internacional de governos subnacionais em todo o contexto mundial, também se reflete a um elevado movimento paradiplomático no Brasil, o que não restringe, as ações paradiplomáticas em solo brasileiro aos Estados das Regiões Sul e Sudeste do país, apesar de suas intensas participações nas atividades do Mercosul, mas também, aos Estados da Região Norte, sobretudo, a partir da segunda metade da década de 2000. Nesse sentido, por meio da análise desenvolvida na gestão da política de atuação internacional dos governos subnacionais da Amazônia brasileira, especialmente, nos Estados do Amapá, Pará, Roraima, Amazonas, Acre e Rondônia, procurou-se fazer uma avaliação de como essa temática se comportou em termos teóricos e práticos no período entre 1995 a 2009.

Diante desse quadro, o presente trabalho investigou a realidade amazônica em busca de respostas ao conjunto de questões que constituiu o pano de fundo da tese, a saber: primeiro, por quais razões e de que forma, os governos estaduais fronteiriços da Amazônia brasileira desenvolvem ações no campo das relações internacionais? E, em segundo lugar, essas ações internacionais têm implicações para a promoção de políticas públicas no âmbito de suas respectivas regiões, assim como para o modo de relacionamento mantido com as instâncias do Governo Federal?

Uma vez que nos capítulos anteriores foram apresentadas conclusões parciais. Procurou-se, então, apenas evidenciar alguns dos aspectos constitutivos, tidos como os mais relevantes para o entendimento da dinâmica da política de atuação internacional dos Estados federados amazônicos analisados, utilizando-se de uma amostra de seis unidades para realizar um estudo de casos múltiplos, no período considerado. Desse modo, as conclusões apresentadas com base nos resultados obtidos conduziram à comprovação ou refutação das hipóteses enunciadas que guiaram o desenvolvimento da investigação. No entanto, tais hipóteses suscitaram fortes explicações, conforme se vê, a seguir.

A hipótese principal de que os governos estaduais fronteiriços da Amazônia brasileira tendem a apresentar atuação política no meio internacional e, sobretudo, aqueles suscetíveis à presença dos seguintes fatores: isolamento geográfico em relação aos grandes centros comerciais do país; fronteira vivificada com países vizinhos; pressões políticas da população; ineficácia de políticas públicas federais; e, isolamento político-partidário com o Governo Federal, mostrou-se plenamente factível em todas as suas variáveis contribuintes, uma vez que o estudo considera ter obtido subsídios suficientemente para validá-la ou rejeitá-la em sua totalidade.

Nesse contexto, no que diz respeito aos fatores do isolamento geográfico e da fronteira vivificada, através do estudo realizado, permitiu-se concluir que as ações de política internacional protagonizadas pelos Estados fronteiriços amazônicos ancoraram-se parcialmente nesses fatores. Se por um lado, os Estados do Pará, Amazonas e de Rondônia conferiram pouca atenção para tais fatores, podendo ser inferido que seus objetivos internacionais estiveram presentes para além das fronteiras dos países vizinhos. Por vezes, denotava que a *performance* econômica alcançada por esses Estados lhes favorecia prática de ações paradiplomáticas de âmbito mais global. Por outro lado, esses fatores condicionantes foram tidos como relevante para o exercício do ativismo internacional nos Estados do Amapá, Roraima e do Acre, com a prevalência de ações transfronteiriças com os países limítrofes.

Quanto ao indicativo da demanda política da sociedade, o estudo revelou que praticamente todos os Estados foram mobilizados para o meio internacional, com o intuito de atender interesses específicos das suas respectivas populações. O que por um lado conferiu visibilidade à existência de uma sociedade clientelista, por outro, denotou perceptível sentimento de aproximação desses Estados à sociedade civil, legitimando seu processo decisório e respaldando as decisões de construção de uma agenda de política externa subnacional. Em outras palavras, pode-se dizer que, de modo geral, as populações amazônicas exigem e participam ativamente das decisões políticas de seus respectivos territórios estaduais.

Já o indicativo dos baixos resultados logrados pelas ações de políticas públicas federais, no sentido de promover o desenvolvimento das regiões jurisdicionais dos Estados investigados, foi plenamente comprovado pelo estudo. De fato, ficava revelado que todos os Estados tentavam sua inserção no meio internacional, visando recuperar déficit suscitados por tais políticas governamentais. Nesse sentido, tal inserção internacional subnacional estava relacionada às dificuldades enfrentadas pelo Governo Federal em responder às demandas desses Estados com meios e recursos institucionais.

Por fim, o último indicativo da hipótese básica que diz respeito ao isolamento político-partidário dos governadores dos Estados amazônicos em relação ao Governo Federal, no sentido de estimular o ativismo internacional, o estudo evidenciou a existência de pouca importância para tal exercício, independentemente da condição do partido político de ambos os níveis de governos. No entanto, o que se observou foi que quando os partidos políticos de ambos os níveis governamentais coincidiam ou eram de coligações partidárias deixavam sinais mais claros para a prática do ativismo internacional.

Ademais, constatou-se que mais do que a vinculação político-partidária, uma outra motivação de caráter político que pareceu conferir razoável peso para o exercício da paradiplomacia em todos os Estados perscrutados, foi a da vontade política e pessoal dos governantes de turno, aliando-se aos fenômenos do “eleitoralismo” e do “me-tooism”. A influência política da base eleitoral teve bastante peso nesse processo, muito embora não se mostrasse tão perceptível na realidade quanto às outras duas variáveis aludidas. Nesse sentido, tal aspecto já era esperado nos resultados da pesquisa, uma vez que a maioria dos governadores de turno pretendia perpetuidade de poder nos seus respectivos Estados. De fato, esse quadro ficou mais evidenciado por ocasião das eleições de 2010, quando todos os governadores foram candidatos aos cargos políticos de seus Estados, com exceção ao do Estado do Acre. No entanto, tal fato verificado ocorreu em momento ulterior ao ora analisado neste estudo, mas que foi plenamente aplicável a esse contexto.

O pressuposto da pesquisa que considera que as ações internacionais empreendidas pelos governos estaduais fronteiriços da Amazônia brasileira tendem a contribuir para a melhoria da efetividade de suas políticas públicas regionais, mostrou-se perfeitamente verdadeiro. No entanto, em primeiro lugar, os resultados encontrados ainda não podem ser considerados perceptíveis em todos os Estados, uma vez que as ações internacionais desenvolvidas por esses são muito recentes e ainda não houve tempo suficiente para a maturação de seus efeitos. Em segundo, tais resultados oferecem certo grau de dificuldade para se mensurar, principalmente quando se trata de efeitos produzidos na área social. E, em terceiro lugar, a maior parte dos Estados é desprovida de sistemas de acompanhamento de indicadores para seus projetos, o que ainda vem a aumentar o grau de dificuldade de avaliação dos efeitos da ação internacional estadual sobre a efetividade das políticas públicas regionais.

Com relação ao último pressuposto da pesquisa, sinalizando para uma política de atuação internacional dos governos estaduais fronteiriços da Amazônia brasileira tendente a favorecer um maior nível de relacionamento com as estruturas institucionais do Governo Federal, a investigação considera ter obtido informações suficientes para comprová-lo. A crescente intensidade e a qualidade do nível de interações estabelecidas com as instâncias federais deixavam evidências bastante visíveis da existência de razoável relacionamento entre ambos os níveis governamentais. Apesar de o Governo Federal disponibilizar uma estrutura institucional mínima de apoio técnico-diplomático para a região, no sentido de assessorar a esses Estados federados em suas iniciativas internacionais, contando-se apenas com um único Escritório de Representação do Itamaraty na Região – ERENOR. Tal iniciativa torna-se tecnicamente insuficiente, impossibilitando atender às demandas internacionais estaduais. No

entanto, ainda assim, constatou-se a predominância da utilização de ações paradiplomáticas cooperativas na maioria desses Estados, haja vista os esforços despendidos para se contemplar e fortalecer os objetivos da atual política externa do Governo Federal e, sobretudo, com relação aos países vizinhos.

No caso do contexto amazônico estudado, o relacionamento dos Estados com as instâncias federais mostrou-se satisfatória, no sentido de proporcionar um bom nível de alinhamento entre as ações internacionais estaduais e as de nível central. No entanto, o nível de relacionamento das instâncias federais para com os Estados federados mostrou-se fluido em determinadas circunstâncias do período analisado. Ainda assim, a política de atuação internacional protagonizada pelos Estados amazônicos tornava-se relevante para promover mais coerência e consistência aos princípios diretores da política externa do país.

Na estreita sintonia de cooperação que ocorria entre os governos estaduais inquiridos com as instâncias federais em direção ao campo das relações internacionais, constatou-se a prevalência do emprego das estratégias de atuação internacional de mediação na maioria dos Estados analisados. Nesse sentido, os seus respectivos governantes utilizaram-se, frequentemente, das estruturas diplomáticas do país para lograrem interesses de seus Estados no meio internacional. Assim, tal condição confirmava-se pela existência da prática de relações diplomáticas federativas, de forma colaborativa e orientada pelas instâncias federais do país, tanto pelo Itamaraty, através da AFEPA, ABC e do ERENOR quanto pela Presidência da República, por meio da SAF. Ademais, os Estados inquiridos reportavam, na maioria das vezes, à SAF, uma vez que se caracterizava por um ambiente mais favorável ao atendimento de seus respectivos interesses no meio internacional, ou seja, a SAF tornava-se menos burocrática para os Estados.

Por outro lado, também se observou que em determinadas circunstâncias, praticamente todos os Estados federados amazônicos empreenderam ações paradiplomáticas de caráter direto e paralelo, quando seus respectivos governantes se lançaram no meio exterior com os próprios meios e recursos para atingir objetivos estaduais. Contudo, ainda assim, tais ações internacionais não deixaram sinais perceptíveis da existência de possibilidades de situação conflitiva entre ambos os níveis governamentais.

Ademais, dois aspectos mostraram-se convergentes nas ações paradiplomáticas dos Estados analisados. No primeiro, não houve violação dos princípios diretores para celebração de Tratados Internacionais previstos na Constituição Federal de 1988. Já para o segundo aspecto, tampouco houve indícios que comprometessem o estilo de relacionamento estabelecido entre a conduta da ação internacional subnacional amazônica e as instâncias

diplomáticas do país. Apesar de que o quadro que emergiu da pesquisa apontou que a ação institucional do Itamaraty demonstrou baixo nível de envolvimento com as iniciativas externas estaduais.

Ou seja, houve um perceptível sentimento de distanciamento do aparato institucional do Itamaraty, como AFEPA e o ERENOR aos Estados sob análise. Isto é, o Itamaraty mostrou-se divorciado dos Estados, o que pareceu contribuir, em grande parte, para a prática de certas investidas estaduais autônomas no meio internacional. Ainda assim, pode-se inferir que a política de atuação internacional protagonizada pelos governos estaduais do espaço amazônico brasileiro esteve, ao mesmo tempo, em plena compatibilidade com o marco regulatório nacional e em estreito alinhamento com a política externa do país.

Outrossim, após as explicitações da contrastação das hipóteses da pesquisa e diante do amplo quadro de informações obtidas sobre a realidade empírica da paradiplomacia no contexto da Amazônia brasileira, foi necessário ressaltar que o estudo realizado também permitiu concluir que as ações de política de atuação internacional protagonizadas pelos Estados fronteiriços amazônicos estiveram ancoradas em vários outros fatores contribuintes, além daqueles levantados nas referidas hipóteses. Por exemplo, o engajamento político e pessoal do governante, as especificidades de atividades econômica e ambiental presentes em cada Estado, o peso econômico do tecido produtivo, a ideologia ou corrente político-partidária, entre outros. Nesse sentido, o suporte em mais de um desses fatores denotou aquilo que Max Weber (2006, p. 43) ensinou: “[...], não existem tipos puros na realidade social. Cabe, porém, mencionar que, até onde as informações coletadas permitiram perceber, o paradigma do cérebro humano não esteve presente”.

Observou-se, ainda, que a institucionalização de arranjos específicos de paradiplomacia nas estruturas político-administrativas dos Estados amazônicos, a exemplos de Secretarias, Departamentos, Coordenadorias e Assessorias, ocorreu a partir do ano de 1997 no Amapá, em 2003 no Acre, em 2005 em Roraima, em 2007 no Pará e em 2008 no Amazonas. A corrida exponencial para a implantação de aparatos administrativos para tratar a ação internacional desses Estados, pareceu estar relacionada a três importantes fatores: a presença crescente das forças do processo de globalização em que as fronteiras entre as políticas externa e a interna se diluíram; a nova perspectiva da política externa brasileira, a partir de 1995, sobretudo a do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva no período de 2003 a 2010, que abriu numerosas frentes de atuação no exterior, mostrando-se mais participativa do que a política externa do governo do anterior, Presidente Fernando Henrique Cardoso de 1995 a 2002; e, como o último fator, a aparição de uma nova geração de

governadores da Amazônia que defendem o fim da destruição e a valorização da biodiversidade como alternativa de desenvolvimento econômico para a região.

Ademais, as disparidades do grau de desenvolvimento regional apresentadas nos territórios dos Estados federados analisados influenciavam diretamente no *status quo* da realidade paradiplomática amazônica. Nesse sentido, os Estados mais desenvolvidos economicamente da região, como o Pará, Amazonas e Rondônia, destacavam-se ampliando e diversificando suas ações para um maior ativismo internacional. Em razão disso, foram estabelecidas sofisticadas instâncias administrativas em suas respectivas estruturas de governo para o tratamento das questões internacionais, instâncias essas dotadas de recursos humanos qualificados tecnicamente, o que teve, em grande medida, reflexos quantitativos e qualitativamente nos seus resultados alcançados. Exceção feita ao Estado de Rondônia que também desenvolveu um importante ativismo internacional, embora sem contar com nenhum aparato específico para tal finalidade, atuando apenas sob a orientação e interesse de seu governante de turno.

Já com relação aos Estados amazônicos menos desenvolvidos economicamente, como o Amapá, Roraima e Acre, embora também sejam detentores de estruturas paradiplomáticas. Tais estruturas dispoem de menor robustez técnica de pessoal especializado, acentuavam-se as diferenças no nível de ativismo internacional, tanto na intensidade quanto na maturidade das suas ações externas em relação àqueles de maior desenvolvimento econômico. No entanto, ainda assim, também se mostraram obter sucessos no campo das relações internacionais.

No caso amazônico, a agenda internacional dos Estados fronteiriços girou em torno de três grandes dimensões: a promoção econômico-comercial; a cooperação técnica internacional; e, a integração fronteiriça. Para a primeira dimensão, os Estados do Amazonas e Rondônia enfatizaram suas ações para a temática da promoção do comércio exterior e do turismo. Também, a atração de investimentos estrangeiros produtivos foi foco dos Estados do Amazonas e Roraima, sobretudo para o primeiro deles, com o intuito de potencializarem o progresso técnico e material dos seus respectivos territórios.

As dimensões da cooperação técnica internacional e da integração fronteiriça, via de regra, constituíram os principais objetivos para os Estados do Amapá, Acre e Roraima. Suas agendas externas estiveram focadas para ações direcionadas à cooperação transfronteiriça, a fim de promover o bem-estar econômico e social de suas populações. O Estado do Pará, por vezes, focou-se majoritariamente na cooperação técnica internacional, visando à captação de

financiamentos a fundo perdido, com o interesse de promover melhorias em obras de infraestrutura pública.

O foco distinto da agenda internacional dos Estados fronteiriços amazônicos, direcionado para diversas temáticas internacionais mostrou-se, em grande medida, voltado aos interesses da dimensão econômico-comercial, revelando-se como a força-motriz para mobilizá-los em direção ao meio internacional, característica marcante da postura de um ator governamental subnacional de nível regional. De fato, esse quadro ficava mais evidente nos Estados com um maior poder de competitividade que tentavam a inserção de suas economias regionais no contexto global em relação àqueles detentores de economias mais frágeis. Dessa forma, no caso da paradiplomacia amazônica, de igual forma ao que a literatura sinaliza para os governos subnacionais na maioria dos países, a dimensão econômico-comercial para as áreas da promoção do comércio exterior e da busca por investimentos estrangeiros foram fatores cruciais para estimular o exercício do ativismo paradiplomático.

Outrossim, a instabilidade constituiu um dos maiores obstáculos ao desenvolvimento da ação paradiplomática no espaço da Amazônia brasileira, tanto em termos do curso da ação internacional subnacional em si, quanto dos aparatos institucionais, ao longo da linha do tempo, aliada também à falta de recursos humanos dedicados ao aproveitamento das oportunidades existentes no meio exterior.

Em razão desse quadro de fragilidade na ação paradiplomática amazônica, inferiu-se a existência de certo experimentalismo na maioria dos Estados analisados, apresentando forte tendência para a prática recorrente de ações de caráter mais reativo e pontual a demandas específicas. Realmente, tal afirmação ficava mais clara, quando se observavam as freqüentes guinadas ocorridas por ocasião das alternâncias governamentais, seguindo-se, então, a lógica da dinâmica do *stop and go*, fenômeno esse característico da paradiplomacia subnacional, tanto no âmbito brasileiro quanto internacional.

A política de atuação internacional protagonizada pelos governos estaduais fronteiriços da Amazônia brasileira, foi marcada por uma postura de necessidade para incrementar a *performance* do desenvolvimento regional nos seus respectivos territórios. Passaram, então, a perceber que a prática de suas ações internacionais poderia representar novos condicionantes ao crescimento das suas economias, com geração de renda, empregos e a transformação do perfil socioeconômico das populações. Com efeito, pode-se inferir que as iniciativas de relações internacionais desses governos regionais deixaram, claramente, de ser uma opção para se tornarem uma premente necessidade. Ou seja, permitiu que se diga que a

paradiplomacia amazônica oscilou entre ações de subsistência e de sobrevivência, sobretudo, para os Estados de menor desenvolvimento econômico da região.

Nesse contexto, foi essa a principal distinção percebida entre a paradiplomacia amazônica em relação às demais práticas paradiplomáticas do restante país em que, via de regra, denota por ser mais uma alternativa para se acelerar o desenvolvimento de uma determinada região. De fato, o exercício das ações externas dos Estados amazônicos resulta benefícios econômicos que se entende além das suas áreas jurisdicionais, uma vez que a economia do país como um todo está crescendo.

Ademais, também se observou que a paradiplomacia no espaço da Amazônia brasileira se caracterizou, de forma geral, por ações circunstanciais de interesse político dos governantes na maioria dos Estados analisados. Tais ações governamentais estiveram diretamente subordinadas aos interesses políticos eleitorais dos governantes de turnos, aliadas também às injunções de vários outros fatores, tanto de caráter político quanto econômico, tais como: alta descontinuidade no curso das ações externas e alta instabilidade das estruturas institucionais paradiplomáticas associadas às alternâncias governamentais e/ou à incompatibilidade política entre o governante predecessor e o sucessor; foco centrado em necessidades imediatas de desenvolvimento regional e oportunidades econômicas; e, a prática recorrente de ações paradiplomáticas de natureza experimental, pontual e reativa. Em síntese, pode-se inferir que a paradiplomacia amazônica assumiu a característica de um recurso tático de governos, a qual foi fortemente influenciada pelas forças de sustentação da base eleitoral dos respectivos governantes de turno nos Estados.

Por fim, o que se pode concluir sobre o estado da arte da gestão da política de atuação internacional dos governos estaduais da Amazônia brasileira foi a busca por novas alternativas para a promoção do desenvolvimento regional de suas áreas jurisdicionais. Em razão dessa percepção, visavam esses governos regionais a obtenção de uma maior autonomia política e econômica para atender a seus interesses específicos e envidar esforços para enfrentar novos desafios. Tal condição foi agravada, atualmente, pelas crescentes assimetrias na distribuição de recursos dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios, respectivamente, FPE e FPM provenientes do Governo Federal, aliando-se também a presença de efeitos externos derivados de um mundo cada vez mais complexo e interdependente. Foi, portanto, nesse contexto de dificuldades que vem se desenvolvendo a política de atuação internacional desses Estados amazônicos, movidos de um sentimento dominante dos governantes por uma visão autonomista de que seus territórios estaduais devem alcançar.

É esse, enfim, o painel geral das principais conclusões apresentadas sobre a paradiplomacia subnacional estadual no espaço da Amazônia brasileira, ao qual o presente estudo permitiu chegar.

Sugestões

Este estudo trata em última instância, no entanto, de dizer que um trabalho de pesquisa por mais reflexivo, exaustivo e minucioso que seja, nunca se esgota em si mesmo. Além de procurar responder a um questionamento, abre-se também espaço para outros estudos e a presente tese não foge à regra. As limitações impostadas ao pesquisador impediram a exploração de outras dimensões consideradas relevantes aos objetos de análise.

Por vezes, algumas lacunas que se apresentaram não puderam ser preenchidas por esta pesquisa, resultante de um estudo de casos múltiplos, o que deixou amplo campo aberto para novos estudos na área da paradiplomacia subnacional do Brasil. Em razão disso, faz-se necessário indicar que mais estudos sejam realizados nas unidades governamentais estaduais da Amazônia brasileira, para, em primeiro lugar, verificar a validação das características gerais aqui identificadas, em segundo, aperfeiçoar tal conhecimento por meio da utilização de novas técnicas metodológicas e por terceiro lugar, efetuar estudos comparados com outros entes governamentais subnacionais equivalentes, tanto no contexto nacional quanto internacionalmente.

De forma similar, também se recomendam algumas sugestões para futuras pesquisas de imediato, conforme descritas a seguir:

- a) Um importante e oportuno aspecto a ser desvelado à luz de uma pesquisa mais aprofundada refere-se em tentar avaliar a implementação e a estabilidade dos projetos oriundos das ações internacionais negociadas pelos governos estaduais da Amazônia brasileira, tendo em vista que, por intermédio do presente estudo, permitiu-se observar que por ocasião das alternâncias governamentais, via de regra, tais projetos eram adormecidos ou relegados a plano secundário. Dito em outras palavras, cabe pesquisar mais detidamente se as ações internacionais agenciadas foram materializadas em projetos duradouros com o intuito de promover o desenvolvimento regional dos respectivos territórios estaduais, independentemente das injunções políticas;
- b) Uma agenda também interessante seria a avaliação das ações paradiplomáticas desses Estados em termos de sua contribuição efetiva para respaldar a consecução

das políticas públicas de desenvolvimento socioeconômico, uma vez que esta pesquisa considera não ter encontrado resultados significativos ao longo do período analisado; e,

- c) Uma outra agenda de pesquisa muito frutífera refere-se em comparar as características da paradiplomacia da Amazônia com as de outras regiões do país, tendo em vista que este estudo não adentrou em tal aspecto. Ademais, seu intuito maior foi, ao mesmo tempo, mudar o foco de estudo centrado nas Regiões Sul e Sudeste do país e pavimentar o terreno para outras possibilidades de investigação nessa região.

Por fim, a presente tese, bem como as sugestões aqui apresentadas, sinalizam para a possibilidade de trilhar caminhos até então não muito explorados nesse campo de estudo das relações internacionais do Brasil.

REFERÊNCIAS

ACRE-UCAYALI. Ata da II Reunião Técnica para a Conservação da Biodiversidade Fronteiriça entre o Estado do Acre e o Departamento de Ucayali/Peru, Cruzeiro do Sul, julho de 2006.

ACRE-UCAYALI. Documento de Instalação do Fórum Binacional de Integração do Estado do Acre e a Região de Ucayali/Peru, Cruzeiro do Sul, julho de 2006.

A GAZETA. Cônsul peruano elogia trabalho da comitiva acreana. Rio Branco, 05 nov. 2005. Caderno 1, p.1.

AGUIRRE, Iñaki. **Making Sense of Paradiplomacy?** An Intertextual Inquiry about a Concept in Search of a Definition. In: ALDECOA, Francisco & KEATING, Michael. (eds.). **Paradiplomacy in Action: the Foreign Relations of Subnational Governments**. London: Frank Cass, 1999.

ALDECOA, Francisco. **Towards Plurinational Diplomacy in the Deeper and Wider European Union (1985-2005)**. In: ALDECOA, Francisco & KEATING, Michael. (eds.). **Paradiplomacy in Action: the Foreign Relations of Subnational Governments**. London: Frank Cass, 1999.

ALMEIDA, Paulo Roberto. **Relações internacionais e política externa do Brasil: dos descobrimentos à globalização**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1998.

_____. **O Brasil como ator regional e como emergente global**. Periódico Cenário Internacional [On-Line]. São Paulo: Cenário Internacional, 2008. Texto disponível no site: www.cenariointernacional.com.br. Acesso em setembro de 2008.

AMAPÁ-GUYANE. Declaração de Intenção entre o Conselho Regional da Região da Guiana Francesa e o Governo do Estado do Amapá, Macapá, junho de 1996.

AMAPÁ-GUYANE. Declaração de Intenção entre o Conselho Regional da Região da Guiana Francesa e o Governo do Estado do Amapá, Macapá, agosto de 2009.

AMAPÁ. Amapá Sustentável para o Século 21. Macapá: Governo do Estado do Amapá, 1999.

AMAPÁ. Amapá: construindo uma economia sustentável. Macapá: Governo do Estado do Amapá, 2002.

AMAPÁ. Decreto nº 4.918, de 29 de setembro de 1997. Dispõe sobre a criação da Agência de Desenvolvimento do Amapá. Diário Oficial do Estado do Amapá nº 1657, de 29 de setembro de 1997. Caderno do Poder Executivo.

AMAPÁ. Decreto nº 1.558, de 20 de maio de 1998. Dispõe sobre a criação do Centro Estadual de Língua e Cultura Francesa. Diário Oficial do Estado do Amapá nº 1760, de 20 de maio de 1998. Caderno do Poder Executivo.

AMAZONAS. LEI 3.258, de 30 de maio de 2008. Dispõe sobre a criação da Secretaria Executiva Adjunta de Relações Internacionais. Diário Oficial do Estado do Amazonas nº 30560, de 30 de maio de 2008. Caderno do Poder Executivo.

AMAZONAS. Relatório de Atividades da Secretaria Executiva de Relações Internacionais. Manaus: Governo do Estado do Amazonas, dezembro de 2009.

A ATRIZ ALEMÃ VIRA EMBAIXADORA ESPECIAL DO PARÁ. Texto disponível no site www.portalamazonia.com.br. Acesso em abril de 2009.

A POLITICA AMBIENTAL DO ACRE PARA O MUNDO. Texto disponível no site www.ecosdanoticia.com.br. Acesso em abril de 2009.

ARON, Raymond. **Paz e guerra entre as nações**. Trad. Sérgio Bath. Brasília: UNB, 1995.

BARBÉ, Esther. **Relaciones internacionales**. Madri: Tecnos, 1995.

BARRETO, Maria Inês. **Gestão estratégica do poder executivo do Estado de São Paulo frente ao processo de integração regional do Mercosul**. 2001. 230 f. Tese (Doutorado em Administração) – Curso de Pós-graduação em Administração da FGV/EAESP, São Paulo.

BOGÉA FILHO, Antenor Américo Mourão. **A diplomacia federativa**. Brasília: MRE, Tese do XLII Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, jun. 2001. 197 f.

BRAILLARD, Philippe. **Teoria das relações internacionais**. Trad. J. J. Pereira Gomes e A. Silva Dias. Lisboa: Calouste, 1990.

BRANCO, Álvaro Chagas Castelo. **Paradiplomacia & entes não-centrais no cenário internacional**. Curitiba: Juruá, 2009.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 2003.

BRASIL–FRANÇA. Acordo-Quadro de Cooperação entre o Governo da República federativa do Brasil e o Governo da República Francesa, Paris, maio de 1996. Brasília-DF: MRE, 1996.

BRASIL–FRANÇA. Ata da III Reunião de Cooperação Transfronteiriça Brasil-França, Macapá, janeiro de 2002. Brasília-DF: MRE, 2002.

BRASIL–FRANÇA. Ata da V Reunião de Cooperação Transfronteiriça Brasil-França, Macapá, agosto de 2009. Brasília-DF: MRE, 2002.

BRASIL-VENEZUELA. Ata da VIII Reunião do Grupo de trabalho sobre Desenvolvimento Fronteiriço Brasil-Venezuela, Brasília-DF, setembro de 2008.

BRIGAGÃO, Clóvis. **Relações internacionais federativas no Brasil: Estados e Municípios**. Rio de Janeiro: Gramma, 2005.

_____. & RODRIGUES, Gilberto M. A. **Globalização a olho nu: o mundo conectado**. São Paulo: Moderna, 2004.

BROWN, Douglas M. & FRY, Earl H. **States and Provinces in the International Economy**. California: Institute of Governmental Studies Press. 1993.

CAMPOS, Neudo Ribeiro. **A gestão dos assuntos internacionais no Estado de Roraima**. Boa Vista, dezembro de 2009. Entrevista concedida a Francisco Gomes Filho.

CAPIBERIBE, João Alberto Rodrigues. **A gestão dos assuntos internacionais no Estado do Amapá**. Macapá, novembro de 2009. Entrevista concedida a Francisco Gomes Filho.

CARDOSO, Fernando Henrique. **O presidente segundo o sociólogo**. Entrevista de Fernando Henrique Cardoso a Roberto Pompeu de Toledo. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

CARTA CONVOCATÓRIA DO GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. Texto disponível no site www.falfala.org. Acesso em fevereiro de 2009.

CARTA DE MACAPÁ PEDE INCLUSÃO DA REDD EM COPENHAGUE. Texto disponível no site www.ap.gov.br. Acesso em 19 de outubro de 2009.

CERVO, Amado Luiz & BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia científica**. 5ª edição. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

COMUNICADO CONJUNTO BRASIL-VENEZUELA DA VISITA DO PRESIDENTE LULA À VENEZUELA. Relatório. Brasília-DF, julho de 2008.

CORNEC, Jean François Le. **Visto de passaporte para a Guiana Francesa**. Macapá, novembro de 2009. Entrevista concedida a Francisco Gomes Filho.

CORREIO BRAGANTINO. Encontro de Governadores do Mercosul. Belém, 07 dez. 2007. Caderno 1, p. 1-2.

CRÍTICA DE MANAUS. Amazonas e Banco Mundial firmam acordo para o Alto Solimões. Manuas, 22 mar. 2008. Caderno 1, p.1.

DEUTSCH, Karl. **Análise das relações internacionais**. Trad. Maria Rosinda Ramos da Silva. Brasília: UnB, 1982.

DIÁRIO DO PARÁ. Pará internacional. Belém, 29 mai. 2007. Caderno repórter diário, p. 1-2.

DIÁRIO DO PARÁ. O Pará em Paris. Belém, 10 set. 2007. Caderno 1, p. 1.

DUCHACEK, Ivo D. **Multicommunal and Bicomunal Polities and their International Relations**. In: DUCHACEK, Ivo D et al. (eds.). **Perforated Sovereignities and International Relations: Trans-sovereign Contacts of Subnational Governments**. Connecticut: Greenwood Press, 1988.

_____. **Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations**. In: SOLDATOS, Panayotis & MICHELMANN, Hans (eds.). **Federalism and International Relations: the Role of Subnational Units**. Oxford: Clarendon Press, 1990.

ECO DA AMAZÔNIA. Nina Ross embaixadora do Pará. Belém, 29 abr 2008. Caderno 1, p.1.

FARIAS, Deborah Barros Leal. **Federalismo e relações internacionais**. 2000. 108 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Curso de Pós-graduação em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília.

FATTORE, Antonio. **A gestão dos assuntos internacionais no Estado do Pará**. Belém, novembro de 2009. Entrevista concedida a Francisco Gomes Filho.

FELDMAN, Elliot J. & FELDMAN, Lily Gardner. **Canada**. In: SOLDATOS, Panayotis & MICHELMANN, Hans (eds.). **Federalism and International Relations: the Role of Subnational Units**. Oxford: Clarendon Press, 1990.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário da língua portuguesa**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1996.

FOLHA DE BOA VISTA. Ponte sobre o Rio Tacutu beneficia o povo de Roraima. Boa Vista, 28 set. 2009. Caderno 1, p.1.

FRONZAGLIA, Mauricio Lobada. **Unidades subnacionais: um estudo de caso sobre a Cidade de São Paulo**. 2005. 232 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Curso de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo.

FRY, Earl H. **Trans-sovereign Relations of the American States**. In: DUCHACEK, Ivo D et al. (eds.). **Perforated Sovereignties and International Relations: Trans-sovereign Contacts of Subnational Governments**. Connecticut: Greenwood Press, 1988.

GILDENHUYS, Deon. **As relações internacionais das Províncias da África do Sul**. Artigo apresentado no Painel de governos subnacionais e relações internacionais: Aspectos técnicos e empíricos. Conferência de Estudos Internacionais. Istambul, Ago/2005, p. 01-36.

GÓES, Alberto. **A gestão dos assuntos internacionais no Estado do Amapá**. Macapá, novembro de 2009. Entrevista concedida a Francisco Gomes Filho.

GOMES FILHO, Francisco & VAZ, Alcides Costa. **A paradiplomacia no contexto da Amazônia Brasileira: estratégias de desenvolvimento regional do Estado de Roraima**. Revista Amazônia: Ciência & desenvolvimento, Belém, Vol 4, Nº 7, p. 7-17, Jul/Dez, 2008.

_____. **A paradiplomacia no contexto da Amazônia brasileira: considerações teórico-empíricas**. Revista Múltipla, Brasília, Vol 17, Nº 23, p. 105-120, Dez/2007.

GOVERNADOR DO PARÁ PARTICIPA DE REUNIÃO DO MERCOSUL NO PARAGUAI. Texto disponível no site www.agenciapara.com.br. Acesso em julho de 2007.

GUEDES, Carlos Eduardo de Ribas. **A gestão dos assuntos federativos**. Brasília, setembro de 2009. Entrevista concedida a Francisco Gomes Filho.

GUEDES, Sérgio Pillon. **A gestão dos assuntos internacionais no Estado de Roraima**. Boa Vista, julho de 2009. Entrevista concedida a Francisco Gomes Filho.

HAFTECK, PIERE. **An Introduction to Decentralized Cooperation: Definitions, Origins, and Conceptual Mapping.** Public Administration development. 2003.

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade.** Tradução de Tomaz Tadeu da Silva e Guacira Lopes Louro. 3. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

HALLIDAY, Fred. **Repensando as Relações Internacionais.** Porto Alegre: UFRGS, 1999.

HELD, David, et al. **Global Transformations: Politics, Economics and Culture.** Stanford, California: Stanford University Press, 1999.

_____. & MCGREW, Antony. **Prós e contra da globalização.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

HIRST, Mônica & LIMA, Maria Regina. **Contexto internacional, democracia e política externa.** Revista Política Externa. São Paulo, Vol. 11, Nº 2, p. 78-98, 2002.

HOCKING, Brian. **Patrolling the Frontier: Globalization, Localization and the Actorness of Non-central Governments.** In: ALDECOA, Francisco & KEATING, Michael. (eds.). **Paradiplomacy in Action: the Foreign Relations of Subnational Governments.** London: Frank Cass, 1999.

HOFFMANN, H. Stanley. **Teorias contemporâneas sobre relaciones internacionales.** Madri: Tcnos, 1979.

IANNI, Octavio. **A sociedade global.** 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

JENNÉ, Henrique. **A gestão dos assuntos federativos.** Manaus, outubro de 2009. Entrevista concedida a Francisco Gomes Filho.

JOSSELIN, Daphné & WALLACE, William. **Non-state Actors in World Politics.** New York: Palgrave, 2001.

KEATING, Michael. **Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies.** In: ALDECOA, Francisco & KEATING, Michael. (eds.). **Paradiplomacy in Action: the Foreign Relations of Subnational Governments.** London: Frank Cass, 1999.

_____. **Regiones y asuntos intranacionales: motives, oportunidades e estrategias.** In: VIGEVANI, Tullo et al. (orgs). **A dimensão subnacional e as relações internacioanis.** São Paulo: EDUC, 2004.

KEOHANE, Robert O., & NYE, Joseph S. **Transnational Relations and World Politics.** Cambridge: Cambridge University Press, 1971.

_____. **Power and Interdependence.** Boston: Little Brown, 2001.

KINCAID, John. **Constituent Diplomacy in Federal Polities and the Nation-State: Conflict and Co-operation.** In: SOLDATOS, Panayotis & MICHELMANN, Hans (eds.).

Federalism and International Relations: the Role of Subnational Units. Oxford: Clarendon Press, 1990.

_____. **The International Competence of US States and their Local Governments.** In: ALDECOA, Francisco & KEATING, Michael. (eds.). **Paradiplomacy in Action: the Foreign Relations of Subnational Governments.** London: Frank Cass, 1999.

KLEIMAN, Alberto. **A gestão dos assuntos federativos.** Brasília, setembro de 2009. Entrevista concedida a Francisco Gomes Filho.

LATOUCHE, Daniel. **State Building and Foreign Policy at the Level.** In: DUCHACEK, Ivo D. et al. (eds.). **Perforated Sovereignities and International Relations: Trans-sovereign Contacts of Subnational Governments.** Connecticut: Greenwood Press, 1988.

_____. **The United States of America.** In: SOLDATOS, Panayotis & MICHELMANN, Hans (eds.). **Federalism and International Relations: the Role of Subnational Units.** Oxford: Clarendon Press, 1990.

LESSA, José Vicente da Silva. **A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais celebrados por governos não centrais.** Brasília: MRE, Tese do XLIV Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, dez. 2002. 126 f.

LIMA FILHO, Leonardo Ferreira. **A gestão dos assuntos internacionais no Estado do Acre.** Rio Branco, julho de 2008. Entrevista concedida a Francisco Gomes Filho.

LINHÃO DE GURI BENEFFICIA RORAIMA. Texto disponível no site www.PINIweb.com.br. Acesso em junho de 2009.

MAGALHÃES, Sônia. **A gestão dos assuntos internacionais no Estado do Pará.** Belém, agosto de 2008. Entrevista concedida a Francisco Gomes Filho.

MARIANO, Karina L. Pasquariello. **O Estado de São Paulo como um ator internacional.** Revista São Paulo em Perspectiva. São Paulo, Vol. 16, Nº 2, p. 1-15, Abr/Jun, 2002.

_____. & MARIANO, Marcelo, Passini. **Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas.** In: WANDERLEY, Luiz Eduardo & VIGEVANI, Tullo (orgs.). **Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul.** São Paulo: Fundação Editora da Unesp, 2005.

_____. **As cidades nos processos de integração regional.** Anais do 31º Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu. ANPOCS, 2007.

MARTINS, Dalvací. **Centro Cultural Franco-amapaense.** Macapá, novembro de 2009. Entrevista concedida a Francisco Gomes Filho.

MATTOSO, Jorge. **Relações internacionais e poder local: o caso de São Paulo.** Revista Política Externa, São Paulo, Vol 10, Nº 3, p. 113-121, Dez/Fev, 2001/2002.

MERLE, Marcel. **Sociologia das relações internacionais.** Tradução de Ivonne Jean. Brasília: UnB, 1981.

MILEO, Rafael. **A gestão dos assuntos internacionais no Estado do Pará.** Belém, agosto de 2008. Entrevista concedida a Francisco Gomes Filho.

MOURA DANIEL, Marco César, Conselheiro. **O Itamaraty e os governos subnacionais.** In: VIGEVANI, Tullo & WNADERLEY, Luiz Eduardo. **Entre o local e global:** governos subnacionais e sociedade civil na integração regional. São Paulo: Cadernos Cedec nº 71 (edição especial), 2002.

NAISBITT, John. **O paradoxo global.** Trad. Cecelia Gouvêa Dourado. 5.ed. São Paulo: Amaná-key, 1994.

NUNES, Carmen Juçara da Silva. **A paradiplomacia no Brasil:** o caso do Rio grande do Sul. 2005. 148 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Curso de Pós-graduação em Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

OHMAE, Kenich. **O fim do Estado-Nação:** a ascensão das economias regionais. Trad. Ivo Korytowski. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

OLIVEIRA, Odete Maria de. **Relações internacionais & globalização:** grandes desafios. 2. ed. Ijuí: UNIJUÍ, 1999.

_____. **Relações internacionais:** estudos introdução. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2003.

O ESTADO DO ACRE. O Acre descobre um novo caminho para o desenvolvimento. Rio Branco, 05 nov. 2005. Caderno 1, p. 1.

O LIBERAL. O Pará estabelece parceria com a FIEPA. Belém, 22 Jun. 2007. Caderno 1, p.1.

O LIBERAL. Tecelão equatoriano expõe suas obras em Belém. Belém, 03 ago. 2007. Caderno Magazine, p.1.

O PARÁ PARTICIPA DE REUNIÃO ENTRE BRASIL E FRANÇA. Texto disponível no site www.agenciapara.com.br. Acesso em agosto de 2009.

O PARÁ ASSINA PROTOCOLO DE ENTENDIMENTO COM MILÃO E SEDIARÁ O FÓRUM DE AUTORIDADES LOCAIS. Texto disponível no site www.agenciapara.com.br. Acesso em agosto de 2009.

PARÁ. LEI 7.023, de 26 de julho de 2007. Dispõe sobre a criação da Coordenadoria de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento Sustentável. Diário Oficial do Estado do Pará nº 30973, de 26 de julho de 2007. Caderno do Poder Executivo.

PARÁ–VENEZUELA. Ata de Reunião para Cooperação Internacional Pará-Venezuela, Belém, janeiro de 2008.

PAIKIN, Damián. **Integración regional y nuevos pactos federales.** El rol de los gobiernos sub-nacionales em el Mercosur. 2010. 212 f. Tese de Doutorado. Buenos Aires.

PAQUIN, Stéphane. **Paradiplomatie et relations internationales**. Théorie des strategies intrnacionales des regions face à la mondialisation. Bruxelles: Presses Interuniversitaires Européennes, 2004.

_____. **Quebec e a crise política canadense**. Revista Tempo Exterior, São Paulo, Vol VI, Nº 10, P. 5-12, Jan/Jun, 2005.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. **Federalismo e relações internacionais**: a atuação dos estados brasileiros no âmbito externo. 2000. 126 f. Monografia (Graduação em Relações Internacionais) – Curso de graduação em Relações Internacionais, Universidade do Vale do Itajaí, São José.

PEREIRA, José Alexandre Lopes. **Diplomacia federativa**: o escritório de representação do Itamaraty na cidade de São Paulo, motivações e perspectivas. 2004. 152 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Curso de Pós-graduação em Ciências Sociais, Pontificia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

PRIETO, Noé Cornago. **Diplomacy and Paradilomacy in the Redefinition of International Security**: Dimensions of Conflict and Co-operation. In: ALDECOA, Francisco & KEATING, Michael. (eds.). **Paradiplomacy in Action**: the Foreign Relations of Subnational Governments. London: Frank Cass, 1999.

PROCÓPIO, Argemiro. **Subdesenvolvimento Sustentável**. 5ª edição. Curitiba: Juruá, 2011.

RENOUVIN, R. & DUROSSELE, J. B. **Introdução à história das relações internacionais**. Trad. Hélio de Souza. São Paulo: Difusão Européia, 1967.

RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles. **Globalização e novos atores**: as cidades brasileiras e o desenvolvimento da paradiplomacia. 2008. 345 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Curso de Pós-graduação em Administração da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Salvador.

RISSE-KAPPEN, Thomas. **Bringing Transnational Relations back in**: Non-state Actors, Domestic Structures and International Institutions. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

RODRIGUES, Marcos Antônio. **Política externa federativa**: análise de ações internacionais de Estados e Municípios brasileiros. 2004. 320 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Curso de Pós-graduação em Ciências Sociais da PUC-SP, São Paulo.

ROMERO, Maria de Huerto. **Poder local y relaciones internacionales em contextos de integración regional**. el caso de la red de4 mercociudades y la reunión especializada de municípios e interndencias (grupo mercado común). In: VIGEVANI, Tullo et al. (orgs.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Fundação Editora da Unesp, 2004.

RONDÔNIA. Relatório de Gestão da Secretaria de Estado da Agricultura, Produção e do Desenvolvimento Econômico e Social. Porto Velho: Governo do Estado de Rondônia, dezembro de 2007 e 2008.

RORAIMA. Relatório de Atividades da Secretaria de Relações Internacionais. Boa Vista: Governo do Estado de Roraima, dezembro de 2007.

RORAIMA-BOLÍVAR. Ata do VII Encontro de Governadores do Estado de Roraima e de Bolívar-Venezuela, Boa Vista, junho de 2008.

ROSENAU, James N. **Turbulence in World Politics**. A Theory of Change and Continuity. Princeton: Princeton University Press, 1990.

_____. & CZEMPIEL, Ernst-Otto. **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Editora Universidade Brasília, 2000.

SALOMÓN, Mônica & NUNES, Carmen. **A ação externa dos governos subnacionais no Brasil: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre**. Um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos. Revista Contexto Internacional, Rio de Janeiro, Vol. 29, Nº 1, p. 99-147, Jan/Jun, 2007.

SANTOS, Clara Maria Faria. **Capacidade jurídica internacional dos municípios: análise sobre a atuação internacional de São Paulo**. 2010. 130 f. Dissertação. (Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual Paulista, São Paulo).

SARAIVA, José Flávio Sombra. **Federalismo e relações internacionais do Brasil**. In: ALTEMARI, Henrique & LESSA, Antônio Carlos (orgs.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agenda**, Vol 2. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. **Do federalismo centralista ao paradigma do federalismo cooperativo: as relações internacionais do Brasil e sua política de comércio exterior**. Integración & Comércio. Buenos Aires, n. 21, Jul/Dez, 2004.

SARFATI, Gilberto. **Teoria das relações internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2005.

SARTORE, Giovanni. “**Compare Why and How: Comparing, Miscomparing and Comparative**”. In DOUGAN & ALI (Eds), **Comparing Nations: Concepts, Estrategies and Substance**. Oxford (UK) and Cambridge (US): Blackwell.

SASSEN, Saskia. **El Estado y la nueva geografía del poder**. In: VIGEVANI, Tullo et al. (orgs.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Fundação Editora da Unesp, 2004.

SEGURA, Catarina García. **La participación de la comunidades autónomas espanolas em las relaciones internacionales. Reflexiones sobre la presencia internacional de las comunidades autónomas históricas: Cataluna, Galícia y País Vasco**. In: VIGEVANI, Tullo et al. (orgs.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Fundação Editora da Unesp, 2004.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. **Para uma nova política externa brasileira**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 1994.

_____. **Relações internacionais**. Barueri: Manole, 2004.

SENHORAS, Eloi Martins et al. **A geografia da paradiplomacia subnacional na América do Sul**. Revista de Geografia e Ciências Sociais da Universidade de Barcelona [On-Line]. Barcelona: Scripta Nova, 2008. Texto disponível no site: www.ub.es/geocrit. Acesso em setembro de 2008.

SERRA, Manoel. **A gestão dos assuntos internacionais no Estado de Rondônia**. Porto Velho, novembro de 2008. Entrevista concedida a Francisco Gomes Filho.

SHIAVON, Jorge A. & FLORES, Rafael Velázquez. **La paradiplomacia de las entidades federativas en México**. In: ZERAOUI, Zidane. Regionalización y paradiplomacia: la política internacional de las regiones. México: Montiel & Soriano editores, 2009

SILVA, Emerson Ramon. **Fórum de Governadores da Amazônia e Fórum Internacional de Ciências e Sociedade entre Brasil-França**. Macapá, novembro de 2009. Entrevista concedida a Francisco Gomes Filho.

SILVA, Maria Emília da. **A gestão dos assuntos internacionais no Estado de Roraima**. Porto Velho, julho de 2008. Entrevista concedida a Francisco Gomes Filho.

SILVA, Rusiele de Jesus Pontes da. **A gestão dos assuntos internacionais no Estado do Amapá**. Macapá, agosto de 2008. Entrevista concedida a Francisco Gomes Filho.

SIMIELLI, Maria Elena. **Geoatlas**. 31ª edição. São Paulo: Ática, 2002.

SIQUEIRA, Marcos Targino. **A paradiplomacia como alternativa para o desenvolvimento Regional**. Periódico Cenário Internacional [On-Line]. São Paulo: Cenário Internacional, 2008. Texto disponível no site: www.cenariointernacional.com.br. Acesso em setembro de 2008.

SMID, Bernhard J. **A gestão dos assuntos internacionais no Estado do Amazonas**. Manaus, outubro de 2009. Entrevista concedida a Francisco Gomes Filho.

SMOUTS, Marie-Claude. **As novas relações internacionais: práticas e teorias**. Trad. Georgete M. Rodrigues. Brasília: UnB, 2004.

SOLDATOS, Panayotis. **An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors**. In: SOLDATOS, Panayotis & MICHELMANN, Hans (eds.). **Federalism and International Relations: the Role of Subnational Units**. Oxford: Clarendon Press, 1990.

_____. **Cascading Subnational Paradiplomacy in an Interdependent and Transnational World**. In: BROWN, Douglas & FRY, Earl (eds.). **States and Provinces in the International Economy**. California: Institute of Governmental Studies Press, University of California, 1993.

STELZER, Joana. **Relações internacionais e corporações transnacionais: um estudo de interdependência à luz da globalização**. In: OLIVEIRA, Odete Maria de. **Relações internacionais & globalização: grandes desafios**. 2. ed. Ijuí: Unijuí, 1999.

VIEIRA, Lidiane Rodrigues. **A gestão dos assuntos internacionais no Estado do Amapá.** Macapá, novembro de 2009. Entrevista concedida a Francisco Gomes Filho.

VIGEVANI, Tullo et al. (orgs.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais.** São Paulo: Fundação Editora da Unesp, 2004.

_____. **Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais:** estados e municípios brasileiros. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, Vol. 21, Nº 62, p. 127-169, Out/2006.

_____. & PRADO, Débora Figueiredo B. **Ações e problemas da paradiplomacia no Brasil.** Anais do VIII Congresso do Fomerc. Foz do Iguaçu: FOMERCO, 2009.

XAVIER, Edinalva, Diana Vieira. **A gestão dos assuntos internacionais no Estado de Rondônia.** Porto Velho, julho de 2008. Entrevista concedida a Francisco Gomes Filho.

VIOTTI, Paul R., & KAUPPI, Mark V. **International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism and Beyond.** Boston: Allyn and Bacon, 1998.

WALDEZ GÓES PRESIDE VI FÓRUM DE GOVERNADORES DA AMAZÔNIA. Texto disponível no site www.ap.gov.br. Acesso em 19 de outubro de 2009.

WANDERLEY, Luiz Eduardo & VIGEVANI, Tullo (orgs.). **Governos subnacionais e sociedade civil:** integração regional e Mercosul. São Paulo: Fundação Editora da Unesp, 2005.

WEBER, Max, **Ciência e política:** duas vocações. Trad. Jean Melville. São Paulo: Editora Martin Claret, 2006.

WENDZEL, Robert L. **Relações internacionais:** o enfoque do formulador de políticas. Trad. João de Oliveira Dantas, Julio Galvez e Panteão Soares de Barros. Brasília: UnB, 1985.

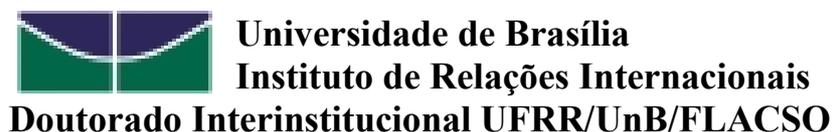
WOLF, Martin. **Will the Nation-State Survive Globalization?** Foreign Affairs, New York, p. 178, Jan./Fev. 2001.

ZERAOUI, Zidane. **Regionalización y paradiplomacia:** la política internacional de las regiones. México: Montiel & Soriano editores, 2009.

YIN, Robert K. **Estudos de caso:** planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICES

APÊNDICE A



FORMULÁRIO-ROTEIRO DE ENTREVISTA/GOVERNOS ESTADUAIS

Aplicado em ____ / ____ / ____

Entrevistado referente ao (ã):

Nome:

Função/ocupação:

1. Esta entrevista tem por finalidade coletar dados sobre as ações internacionais dos governos estaduais fronteiriços da Amazônia brasileira, fazendo assim, parte do estudo de um Projeto de Pesquisa na Área de Políticas Regionais na Amazônia, do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional, nível de Doutorado, promovido pela Universidade de Brasília – UnB, em conjunto com a Universidade Federal de Roraima – UFRR e a Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais – FLACSO;

2. Todas as informações prestadas nesta entrevista serão consideradas estritamente Confidenciais. No entanto, para efeitos de análise dos resultados da pesquisa, tais informações serão apresentadas de forma explícita, de modo que torne possível identificar o pensamento dos representantes da entidade inquirida;

3. Ademais, as suas informações estarão colaborando para a identificação e a divulgação do modelo de gestão da política de atuação internacional dos governos subnacionais estaduais do Brasil, mais especificamente os da Amazônia;

4. E, por último, só tenho a agradecer por sua prestimosa atenção.

TÓPICOS DE INQUIRICAÇÃO

- 01) Nome do governador e partido político;
- 02) Nome do órgão especializado em assuntos internacionais – OAI do Governo Estadual;
- 03) Data de criação do OAI com o nome do governador da época e seu partido político;
- 04) Status governamental do OAI e o valor do seu orçamento;
- 05) Áreas de atuação do OAI;
- 06) Nome do responsável técnico do OAI, função, tempo na função e formação acadêmica;
- 07) Tamanho da equipe de trabalho do OAI;
- 08) Endereço do OAI com telefones, E-mail e site;
- 09) Como não existe um OAI, então, como são tratados as questões internacionais na administração do Estado;
- 10) O campo internacional não tem despertado o interesse do Estado, por que?
- 11) Quando e como o Estado percebeu que teria de desenvolver atividades no campo externo;
- 12) Houve alguma inspiração em outros Estados da federação brasileira ou até mesmo do exterior que o Estado tomou conhecimento como uma experiência bem-sucedida e então decidiu imitar;
- 13) O Estado tem alguma orientação do Governo Federal para se articular com o meio internacional;

- 14) O Estado tem relacionamento com outros Estados brasileiros que já possuem mais experiências para atuar no campo da política internacional;
- 15) As razões que motivaram ao Estado a desenvolver ações no campo internacional;
- 16) As ações internacionais são articuladas somente com os países fronteiriços imediatos ou também com outros países;
- 17) As principais ações internacionais realizadas pelo Estado;
- 18) Essas ações internacionais têm trazido algum tipo de benefício para o Estado;
- 19) Alguns exemplos práticos de benefícios logrados pelo Estado com as ações internacionais tenham provocado melhoria no bem-estar social e econômico da população;
- 20) Os Estados federados brasileiros têm limites de autonomia constitucional para desenvolver ações internacionais, como tem procedido o OAI deste Estado;
- 21) As estratégias utilizadas pelo Estado para manter contato o meio externo, visando atingir seus objetivos políticos de inserção no contexto internacional;
- 22) O Estado tem bom relacionamento com o Itamaraty para desenvolver as ações internacionais;
- 23) As ações internacionais desenvolvidas pelo Estado têm gerado algum tipo problema para Itamaraty;
- 24) O Estado tem recebido auxílio do Escritório de Representação Regional do Itamaraty - EREMA que está sediado em Manaus, no sentido de como desenvolver ações internacionais;
- 25) O Estado pede orientação ao Ministério de Relações Exteriores – MRE de como atuar no meio internacional;

- 26) O Estado tem intercedido junto ao Itamaraty para aproveitar de tratados internacionais vigentes do Brasil com outros países (guarda-chuvas ou ajustes complementares) ou até mesmo na articulação para a celebração de novos acordos;
- 27) O Estado já desenvolveu algum tipo de ação internacional de forma direta que trouxe algum desconforto para a diplomacia do governo central brasileiro;
- 28) O responsável técnico do OAI mantém contato com outros Estados da federação, como também participa de fóruns promovido pelo MRE ou entidades congêneres, no sentido de melhorar a sua capacidade de atuação internacional;
- 29) Atualmente, a opinião do responsável técnico do OAI quanto à capacidade estrutural física e técnica do Estado para tratar com questões no meio internacional;
- 30) A população da capital do Estado e das cidades fronteiriças de ambos os lados dos países;
- 31) Em linhas gerais, como funciona o OAI do Estado no seu dia-a-dia, principalmente no que tange ao desenvolvimento de ações internacionais;
- 32) O OAI tem um plano estratégico delineado que orienta o desenvolvimento de suas ações internacionais ou apenas procura atender às demandas políticas, econômicas e sociais prementes para o Estado;
- 33) Na capital do Estado, bem como nas cidades fronteiriças de ambos os lados dos países, existe algum órgão de representação de relações exteriores, tanto do Brasil como dos países vizinhos imediatos, por exemplo: consulados, escritórios de representação comercial etc;
- 34) Os órgãos de representação de relações exteriores de ambos os lados dos países, têm feito alguma intermediação do Estado com os países vizinhos;
- 35) As áreas em que esses órgãos de representação exteriores mais têm contribuído com o Estado;

36) Nome, função e endereço dos responsáveis por esses órgãos de representação de relações exteriores;

37) As áreas internacionais em que o Estado tem uma maior atuação, por exemplo: cooperação fronteiriça, comércio, atração de investimentos, acordos de cooperação internacional nas áreas (técnicas, científica, educação, cultura, meio ambiente, etc.), visitas internacionais, divulgação do potencial econômico, turístico e da imagem internacionalmente, dentre outras;

38) Na área de comércio exterior, o que o Estado exporta e para onde;

39) Na opinião do responsável técnico do OAI o que acarretará para o Estado, em termos de desenvolvimento, diante da continuidade ou descontinuidade das ações internacionais por ocasião da mudança de governador, uma vez que a área de assuntos internacionais está vinculada às opções políticas de cada governo, diferentemente de áreas essenciais para o atendimento das necessidades da população, como educação, saúde, segurança e justiça, as quais, por sua vez, constituem obrigação constitucional do Estado;

40) Na opinião do responsável técnico do OAI, a Área de Livre Comércio – ALC tem contribuído de alguma forma para promover o desenvolvimento do Estado, como também tem contribuído para aumentar o relacionamento do Estado com os países vizinhos;

41) O Estado tem intercedido junto ao Itamaraty no sentido de instalar um Escritório Representação desse órgão na capital do Estado;

42) Como o atual governador do Estado percebe esse tipo de política de atuação internacional;

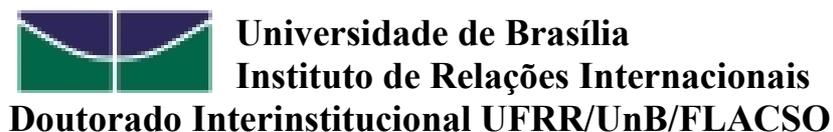
43) Existe algum tipo de órgão/assessoria que trata de assuntos internacionais subnacionais nas administrações das capitais e/ou cidades fronteiriças, tanto no âmbito brasileiro quanto estrangeiro;

44) O Estado é membro da Organização Latino-Americana de Governos Intermediários (ALAGI) e também tem participado do Foro de Autoridades Locais da Amazônia (FALA) e do Encontro Internacional de Governos da Bacia Amazônica;

45) Como posso tomar conhecimento das ações internacionais desenvolvidas pelo Estado, principalmente, a partir da criação de seu OAI;

46) Dentre outras.

APÊNDICE B



FORMULÁRIO-ROTEIRO DE ENTREVISTA/GOVERNO FEDERAL

Aplicado em ____ / ____ / ____

Entrevistado referente ao (à):

Nome:

Função/ocupação:

1. Esta entrevista tem por finalidade coletar dados sobre o panorama geral da gestão do Governo Federal nas ações paradiplomáticas dos seus entes federados (Estados e Municípios), sobretudo dos governos estaduais fronteiriços da Amazônia brasileira, no campo das relações internacionais, fazendo assim, parte do estudo de um Projeto de Pesquisa na Área de Políticas Regionais na Amazônia, do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional, nível de Doutorado, promovido pela Universidade de Brasília – UnB, em conjunto com a Universidade Federal de Roraima –UFRR e a Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais – FLACSO;

2. Todas as informações prestadas nesta entrevista serão consideradas estritamente Confidenciais. No entanto, para efeitos de análise dos resultados da pesquisa, tais informações serão apresentadas de forma explícita, de modo que torne possível identificar o pensamento dos representantes da entidade inquirida;

3. Ademais, as suas informações estarão colaborando para a identificação e a divulgação do modelo de gestão do governo central brasileiro para tratar com as questões de iniciativas internacionais subnacionais, mais especificamente para os governos estaduais da Amazônia;

4. E, por último, só tenho a agradecer por sua prestimosa atenção.

TÓPICOS DE INQUIRÇÃO

01) Nome do órgão especializado em assuntos internacionais federativo – OAIF do Governo Federal;

02) Tempo de funcionamento do OAIF;

03) Vinculação do OAIF;

04) Áreas prioritárias do OAIF para orientação de atuação internacional subnacional;

05) Nome do responsável técnico do OAIF, função, tempo na função e formação acadêmica;

06) Tamanho da equipe de trabalho do OAIF;

07) Endereço do OAIF com telefones, E-mail e site;

08) Quando e como o Governo Federal percebeu que teria dar suporte aos entes federados em suas iniciativas internacionais;

09) Houve alguma inspiração em outros Estados nacionais para o Governo Federal criar OAIF e então, decidiu imitar;

10) Como o Governo Federal vê as iniciativas internacionais empreendidas pelos entes federados;

11) O que tem feito o Governo Federal para coordenar e monitorar as ações internacionais subnacionais, em particular para os governos estaduais da Amazônia brasileira;

- 12)) O que tem feito o Governo Federal para melhorar o desempenho dos entes federados nas ações de relações internacionais;
- 13) Existe algum tipo de preocupação por parte do Governo Federal com relação as ações internacionais federativas;
- 14) As ações internacionais federativas têm gerado algum tipo de benefício para a política externa nacional;
- 15) Citar alguns exemplos práticos de benefícios para a política externa nacional;
- 16) As ações internacionais federativas têm produzido melhoria no bem-estar socioeconômico da população dos Estados federados ativistas e, conseqüentemente para a nação brasileira;
- 17) Os governos estaduais têm interagidos com esse OAIF para desenvolver suas atividades externas;
- 18) As ações internacionais federativas têm trazido algum tipo de problema para o âmbito do Governo Federal;
- 19) O Governo Federal com todo o seu aparato institucional tem conseguido controlar todas as atividades externas dos seus entes federados;
- 20) Qual a finalidade desse OAIF
- 21) Na sua percepção, essas ações internacionais dos governos subnacionais geram algum tipo de risco para a federação brasileira. Por exemplo, em alguns países multinacionais, muitas vezes, é despertado nesses governos um certo sentimento de separatismo e independência.
- 22) O Escritório de Representação Regional do Itamaraty – EREMA que está sediado em Manaus tem fornecido o apoio necessário aos governos estaduais dessa região, como e em que?

23) Os Estados da Amazônia têm demandado pela instalação de um órgão de representação do Itamaraty em suas capitais, uma vez que existe apenas OAIF para atender toda a região, diferentemente do que ocorre nas Regiões Sul e Sudeste. Qual o posicionamento do Itamaraty com relação a esse fato?

24) Os Estados Amazônidas têm procurado apoio no EREMA ou vão direto à sede do Governo Federal, tratar de suas questões internacionais;

25) As iniciativas internacionais dos governos estaduais da Amazônia tem afetado o comportamento do Governo Federal, mais diretamente a Instituição Itamaraty;

26) Descrever de forma resumida, o papel do EREMA na região amazônica;

27) O EREMA mantém contato permanente com os Estados amazônicos e se já foi realizada uma visita nas capitais desses estados;

28) Como o EREMA percebe a capacidade técnico-estrutural dos Estados para lidar com assuntos internacionais e os municípios possuem algum poder de fogo nessa area;

29) Como posso tomar conhecimento das ações internacionais subnacionais que foram intermediadas por esse OAIF;

30) Qual a razão do EREMA está sediada nas instalações da SUFRAMA e não na do Estado do Amazonas, como se observa no Sul e Sudeste do país. Aqui e no Nordeste parece exceção;

31) Dentre outras.