

# A política externa dos entes federados: uma análise dos períodos de Fernando Henrique Cardoso a Lula (1995-2010)

*Jordênia Adelaide de Almeida<sup>1</sup>*

## Resumo

O presente artigo tem como objetivo central analisar a política externa federativa ou “diplomacia federativa”, e se é exercida no Brasil no período dos governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula. Para tal análise, pretendemos observar a opinião de Gilberto Rodrigues, já que sua tese de doutorado enfoca a “Política Externa Federativa”, assim como de José Flávio Sombra Saraiva, entre outros autores e, finalmente, inserir os questionamentos que traz para área de relações internacionais. O período em questão torna-se interessante por ocorrer a intensificação da pressão por mudanças na política externa brasileira.

**Palavras-chave:** Relações Internacionais; Unidades Federativas; Paradiplomacia.

## Introdução

No período dos mandatos de Fernando Henrique Cardoso e Lula ocorre o aprofundamento do processo de globalização, a interdependência entre os Estados nacionais e a evolução técnico-científica, além de retratar mudanças na política externa no sentido de agregar novos temas que passam a dominar a agenda internacional. Na política externa abre-se espaço para tornar a agenda mais acessível e discutível, com a inserção de novos atores. A política externa dos últimos quinze anos, onde os dois governos estão inseridos, torna-se palco para o desenvolvimento deste artigo.

O primeiro governo começa no auge do modelo neoliberal da globalização, o que de início pressupõe uma maior abertura do país ao capital externo, num ambiente propício aos fluxos comerciais e financeiros e onde vai ser configurada uma diplomacia presidencial. Neste cenário ainda podemos contar com a instabilidade financeira internacional e, entre outras coisas, os atentados terroristas de 11 de Setembro de 2001 na administração de G. Bush. O segundo governo, de

---

<sup>1</sup> Mestranda em Relações Internacionais (UEPB). Contato: [jor\\_adelaide@yahoo.com.br](mailto:jor_adelaide@yahoo.com.br)

Lula representa os anseios de mudança da sociedade brasileira, reforçando as políticas públicas sociais.

Mas, o intuito de reforçar a integração sul-americana, com um olhar voltado para os vizinhos, foi prioridade política dos dois governos. Os princípios democráticos são reafirmados, e as dificuldades do federalismo brasileiro traduzidas em novos desafios. Neste sentido, este artigo pretende analisar esses dois períodos, tendo como perspectiva determinar a existência ou não de uma política externa federativa no cenário brasileiro, e a devida abertura política para isso.

Muito se tem discutido sobre as relações internacionais dos entes da federação<sup>2</sup>, sua legitimidade, continuidade e reafirmação. Assim, torna-se interessante abrir novos níveis da política externa dos Estados nacionais, já que o federalismo<sup>3</sup> não poderia deixar de ser discutido na literatura política moderna, associado à construção de uma unidade dentro de um leque de diversidades

### **O federalismo brasileiro e a política externa de FHC: a inserção dos entes da federação**

A priori, para falarmos em legitimidade das relações internacionais federativas no Brasil decorrente da abertura do cenário nacional para os entes da federação, é importante acrescentar o vigor tomado pelos entes da federação brasileira nos últimos anos, o que Sombra Saraiva (2004, p. 131-133) chama de inédito “federalismo social”, que gira em torno do atendimento às realidades e interesses socialmente constituídos.

O plano diretor municipal, como mecanismo de promoção da equidade, como exemplo, parceria entre a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), a Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional (CIDA), a federação das Associações de Municípios da Paraíba (Famup) e quatro municípios da Paraíba - Alagoa Nova,

---

<sup>2</sup>A República Federativa do Brasil é composta por quatro tipos de entes federados dotados de autonomia, duas delas entes típicos (União e estados) e duas atípicos (Distrito Federal e municípios). Já no federalismo clássico só há o poder central (União) e centros regionais de poder (estados). Fonte: GARRIDO, Elena Pacita Lois (Org.) CNM “O pacto federativo no Brasil”.

<sup>3</sup>O federalismo é um sistema político em que organizações políticas (estados, províncias) ou grupos se unem para formar uma organização mais ampla como, por exemplo, um Estado Central. No sistema federalista, os estados que o integram mantêm a autonomia.

Cabaceiras, Livramento e Sertãozinho -, veio como mecanismo de cooperação internacional na temática do planejamento urbano no Brasil.

Mas, o Brasil ainda não mantém certo ritmo com relação às estratégias de inserção internacional dos entes federados. Existe uma grande distância entre os aspectos formais e reais, entre teoria e prática sobre a inserção internacional destes atores. O exemplo de planos diretores anteriormente citado, torna real o interesse na cooperação internacional entre os países, não apenas entre municípios de grande porte, mas também médios e pequenos. Esse exemplo conforma a cooperação com membros atípicos da federação brasileira, mas é ainda um exemplo isolado de uma possível estratégia de inserção internacional de municípios.

A criação de uma divisão governamental específica para tratar de assuntos federativos no Brasil se deu em 1997, no Ministério das Relações Exteriores, como forma de monitorar a ação de alguns estados da federação no âmbito internacional. Ainda, Freitas Júnior (1999, p. 49) tece que, “Ao organizar os poderes do estado brasileiro, aplica sensível forma de repartição de competência entre a União, estados membros e municípios, esculpindo na constituição de 1988 o pacto federativo.” Se, em tese, se percebe certa autonomia atribuída aos entes da federação, na prática, pouco se tem feito para que estes possam agir internacionalmente para atender seus interesses.

De início, Lessa (1998, p. 37) considera a agenda da política externa brasileira dos anos 1990:

(...)os novos temas que dominam a agenda internacional, como direitos humanos, meio ambiente, demografia e fluxos migratórios, segurança (narcotráfico, terrorismo transnacional, a vertiginosa ascensão do crime organizado), a não proliferação, o exacerbamento das restrições de acesso à ciência e tecnologia, dentre outros, impunham desde a década de oitenta, de um lado, a necessidade de construção de alianças operacionais pautadas pela concertação política em foros multilaterais para negociação de regimes regulatórios, e, de outro, a própria cooperação científica e tecnológica com a intenção de ultrapassar as limitações ao acesso dos insumos para o desenvolvimento.

De 1995 a 2003, período do governo de Fernando Henrique Cardoso, temos um momento interessante quando falamos de paradiplomacia. É quando é criada a Rede de Cidades do MERCOSUL ou Mercocidades<sup>4</sup>:

O fenômeno das relações internacionais de governos subnacionais que não se restringe a países federais. Mas, federações, estados federados, províncias e municípios quem vem atuando no plano externo e aumentando sua inserção internacional de muitas formas. (BRANCO apud RODRIGUES, 2008, p. 1015).

FHC nomeia Luís Felipe Lampreia como Ministro das Relações Exteriores. Este utiliza pela primeira vez o termo diplomacia federativa para denominar as ações internacionais de estados e municípios, em discurso no congresso nacional em abril de 1995. Para Rodrigues (2005), no Brasil, portanto, paradiplomacia pode ser denominada segundo a perspectiva federal do Itamaraty e da presidência da República, de diplomacia federativa e cooperação internacional descentralizada, e de diplomacia subnacional através de relações internacionais federativas e política externa federativa.

FHC acaba por tecer as linhas de ação prioritárias para fortalecer as relações com os países sul-americanos, no sentido da integração regional do MERCOSUL; da diversificação de parcerias nas relações bilaterais; do multilateralismo nas organizações internacionais, como OMC (Organização Mundial do Comércio); do esforço para levar o Brasil à condição de potência mundial (uma cadeira no Conselho de Segurança da ONU); da ênfase no termo América do Sul em substituição ao termo América Latina. Na constituição de 1988, a integração latino-americana era o compromisso mais importante da política externa brasileira, favorecendo as relações bilaterais e multilaterais para melhorar a infraestrutura de transportes e comunicações.

Devido a tudo isso, constatamos que no período é dado um respaldo à atividade externa dos estados federados e mesmo até, dos municípios da federação. Já que foi por determinação do Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, que o Itamaraty criou, em 1997, a Assessoria de Relações Federativas (ARF), junto ao gabinete do Ministro de Estado das Relações Exteriores, com o objetivo de incentivar a aproximação do poder central com os Estados federados e municípios. Como também a preocupação do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe Lampreia, por externar

<sup>4</sup>Interessante também é a definição de Noé Cornago (2004, p. 251), que é “o engajamento de governos não centrais nas relações internacionais mediante o estabelecimento de contatos permanentes ou *ad doc* com entidades estrangeiras públicas ou privadas, com o fim de promover questões socioeconômicas e culturais, assim como qualquer outra dimensão externa de suas competências constitucionais”.

tópicos da agenda internacional da Presidência em favor dos entes a federação e suas atividades externas.

## De FHC a Lula

Entretanto, desde a criação da divisão para assuntos federativos no Ministério das Relações Exteriores - a Assessoria de Relações Federativas - esta não conseguiu *status* elevado no processo decisório do Itamaraty, até que ocorre sua fusão e criação da Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares, já no governo Lula, em 2003.

É nos primeiros meses do governo Lula, que se instala uma subchefia de Assuntos Federativos na própria Presidência da República. Isso demonstra em si, uma iniciativa de contato e aproximação mais efetiva entre a União e unidades federadas e municípios.

José Flávio Sombra Saraiva (2004), ressalta a profunda revisão dos paradigmas das relações internacionais em relação aos estados federados. Tal movimento está ocorrendo em todo mundo e expressa a elevação gradual do *status quo* dos entes federativos e das unidades subnacionais no processo de gestão das relações internacionais do mundo contemporâneo.

Então, diante disto, a política externa atual que teve início já com FHC, passou a ganhar protagonismo na gestão de Lula, que no período inicial de seu governo representou desconfiança na cena internacional, mas que passou a adotar uma diplomacia mais estratégica. As perspectivas de política externa tiveram destaque, como a recuperação da soberania nacional e a defesa do desenvolvimento sustentável, como agendas não excludentes, mas complementares, além da integração sul-americana, formando um caminho traçado já por FHC:

(...)a política externa de FHC foi caracterizada como uma política de um Estado *normal*. Onde, a invenção latino-americana dos anos noventa, (...) envolve três parâmetros de conduta: como *Estado subserviente*, submete-se às coerções do centro hegemônico capitalista; como o *Estado destrutivo*, dissolve e aliena o núcleo central robusto da economia nacional e transfere rendas ao exterior; como *Estado regressivo*, reserva para a nação as funções da infância social. (OLIVEIRA apud CERVO, 2005, p. 256).

Ainda segundo Cervo,

Cardoso promoveu a abertura como estratégia, sem uma estratégia madura para inserção no mundo globalizado e interdependente. Os efeitos: aumento exponencial da dívida, dependência empresarial e tecnológica, dependência financeira, destruição do núcleo nacional e consequente perda do poder sobre o cenário internacional. (OLIVEIRA apud CERVO, 2005, p. 256).

Finalmente, chegando a Lula, a partir do que foi dito por Saraiva (2008, p. 88) e para Oliveira (apud CERVO, 2005, p. 257), este “implementa uma política de inserção internacional baseada na estratégia do estado logístico.”, que corresponde ao terceiro paradigma:

(...)o Estado *logístico* que fortalece o núcleo nacional, transferindo à sociedade responsabilidades empreendedoras e ajudando a operar no exterior por modo a equilibrar os benefícios da interdependência mediante um tipo de inserção madura no mundo globalizado. (OLIVEIRA apud CERVO, 2005, p. 257).

Para Saraiva, o estado logístico, ao buscar expor a vontade de favorecer o núcleo nacional da ação externa do Brasil, transfere diretamente à sociedade a responsabilidade empreendedora, ajudando-a atuar no exterior. Para o autor, esse paradigma acrescenta especial valor aos entes subnacionais. No caso brasileiro, para tomar de exemplo, a chamada paradiplomacia dos entes federativos vem demonstrando um vigor excepcional, o que acaba assinalando um fenômeno novo na conformação do processo decisório da política externa e comercial do país.

As maiores barreiras ao desenvolvimento paradiplomático em nosso país se dá tanto pela falta de conhecimento das oportunidades quanto pela falta de experiência específica dos governos locais e, conseqüentemente, a quase inexistência de corpo técnico para isso. Para complementar, Lessa (2002, p. 75-78) ressaltou a existência de pelo menos 65 ocorrências de atividades paradiplomáticas em território nacional, sendo 53 com estados federados, 7 com municípios e 5 com outros agentes. Esse número tende a aumentar com dados mais atualizados, devido também a uma maior assistência proporcionada pela preocupação do governo central com relação às questões envolvendo a paradiplomacia e o interesse dos governos não centrais nesse exercício.

De Cardoso a Lula, o Brasil evoluiu de uma aliança estratégica com o ocidente, feita de subserviência decisória e de ilusão kantiana, para o universalismo de ação (OLIVEIRA apud CERVO, 2005).

## **Existe uma política externa específica para entes federativos no Brasil?**

Para Rodrigues (2005, p.11), alguns governos subnacionais (Estados federados, cidades, províncias, municípios) já fizeram ou fazem política externa. O interessante é a natureza (econômica e cultural), independente ou conjugada, expressando um interesse local ou regional para a projeção internacional organizada, autônoma e com objetivos de longo prazo, perfeitamente denominável política externa (RODRIGUES apud KEATING, 2005).

O cenário internacional contribuiu e continua a contribuir para o fluxo de mudanças governamentais. Para ser mais exata, pode-se recorrer à questão das tendências da globalização, da integração e do papel do Estado-nação, terminologias que indicam desde a década de 90 novos rumos na construção de uma nova ordem internacional na dimensão tanto política quanto econômica. Tudo isso, vem sendo desenhado ao longo dos anos. A teoria das relações internacionais e a história enfrentam problemas epistemológicos, e em 1980 novas direções passaram a ser definidas, “o realismo nos Estados Unidos, o pluralismo na Europa e na literatura recente da América Latina e o globalismo das interpretações de esquerda” (ALMEIDA, 2007, p. 323).

O realismo remete que o interesse do ator principal, o Estado, está acima de tudo e as questões de segurança são primordiais, bem como a política externa vai ser o meio para alcançar os seus objetivos últimos. O pluralismo nos remete a um leque de opções e atores envolvidos, e que o interesse do Estado-Nação nem sempre vai ser o interesse dos outros atores, existindo uma pluralidade de interesses e motivações, o que iguala muito ao modelo de Estado logístico inaugurado durante o governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010).

A maior abertura e entendimento sobre a existência de outros atores nas relações internacionais por parte de Lula não significa que FHC tenha deixado esses novos atores de lado. Um iniciou o processo, o outro pode ter intensificado e configurado novos elementos. A existência da Rede Mercocidades configura uma iniciativa datada em 1995, apenas quatro anos após a existência do MERCOSUL. E, alguns entes federativos iniciaram a sua empreitada internacional muito antes dos anos 90, como por exemplo, no Rio Grande do Sul, com a criação da Secretaria Espacial para Assuntos Internacionais (SEAI), criada em 1987 pelo governador Pedro Simon. Em São Paulo, no governo de

Orestes Quércia (1987-1990) também vemos, mesmo que tímida, uma preocupação com os assuntos internacionais. Mas, foi durante o governo de Luiz Antônio Fleury Filho (1991-1994) que os assuntos externos regionais ganharam ainda mais destaque, com a criação da Assessoria Especial de Assuntos Internacionais.

O Brasil, juridicamente falando, se enquadra em uma situação genérica quanto à autonomia internacional dos entes federados. O que quer dizer que o país reconhece a estes o poder de celebrar tratados, mas a Constituição Federal nada diz a respeito. Nisso, o deputado federal André Costa (Partido Democrático Trabalhista – PDT – RJ), apresentou uma proposta de Emenda constitucional – a “PEC da paradiplomacia”. Ele propôs acrescentar um parágrafo (§2º) ao art. 23 da CF com a seguinte descrição: “Os Estados, Distrito federal e municípios, no âmbito de suas competências, poderão promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes subnacionais estrangeiros, mediante prévia autorização da União, observado o art. 49, I, e na forma da lei”. Mas o projeto de lei foi declarado inconstitucional por supostamente colocar em xeque a forma federativa do Estado brasileiro.

Apesar de toda a celeuma, o Itamaraty continua sendo o detentor do monopólio das relações internacionais brasileiras. Mas,

(...)a preocupação do governo central a relação às questões federativas e a ação internacional, pareceu ampliar-se no governo Lula, atingindo o núcleo da administração. A criação da Assessoria de Cooperação Internacional Federativa em 2003, seguida pela subchefia de Assuntos Federativos, na presidência da República, em 2004, sugere essa tendência. (VIGEVANI, 2006, s/p).

Perante isso, o fato é que, uma diplomacia paralela poderia ser institucionalizada no Brasil, sendo mais apropriado falar-se, depois disso em diplomacia federativa. Finalmente, os processos de integração regional apresentam-se propícios ao desenvolvimento de uma política externa referente à integração regional, um lugar de aprendizado e desenvolvimento de visões, juntamente com a criação do Foro Consultivo de Municípios, Estados, províncias e Departamentos do MERCOSUL.

Claro que, muita discussão precisa ser realizada sobre o desenvolvimento da política externa federativa, para se garantir a própria legitimidade do processo. Mas, o respaldo tem que ser dado para que a liberdade não dê lugar a liberalidade sem preceitos

e precedentes, que resulte em problemas de ordem política, econômica e, ousou dizer, geográficas para a federação.

Para finalizar, de acordo com Filho e Amorim (2010, p. 5) o Estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, prevê em sua constituição a integração com os povos latinos. A constituição do Estado do Amapá buscou formas de intensificar a integração com a vizinha Guiana Francesa, permitindo a realização de programas e projetos de desenvolvimento conjunto. Ainda também, municípios como os de São Paulo e aqueles com forte atratividade turística estabelecem relações internacionais como forma de maximizar sua força econômica e cultural. Mas, como já foi falado, o ordenamento constitucional brasileiro ainda não é capaz de processar todas as necessidades dos Estados.

### **Considerações finais**

Dado ao apresentado, é interessante ver que uma progressiva atenção foi dada às cidades ou municípios brasileiros, que conseqüentemente se abrem ao mundo, ao se preocuparem mais com as relações internacionais. Vanessa Marx (2011) aponta para termos usados nas ciências políticas - globalização e sociedade em rede -, e que as cidades priorizam justamente este tipo de vínculo: as relações econômicas internacionais e as relações políticas internacionais. Esses dois tipos demonstram, ao final, certa peculiaridade quanto à gestão das cidades por conterem algum tipo de secretaria ou organização específica para o incentivo às relações internacionais de determinado estado ou município nas relações internacionais, o que, por hora, não foi o objetivo central deste artigo.

Este artigo buscou verificar o desenvolvimento da paradiplomacia no Brasil, durante os períodos de FHC e Lula. E como foi comentado, há uma progressiva preocupação com as relações internacionais de Estados e municípios por parte do governo brasileiro. Como os autores citados neste artigo pressupõe, de fato, o assunto merece destaque e muito ainda precisa ser analisado e dito sobre as relações internacionais dos entes federativos e o exercício de uma política externa por parte desses.

Gilberto Rodrigues em sua tese de doutorado sobre “A política externa federativa: uma análise de ações internacionais de Estados e Municípios brasileiros”, tem a preocupação de observar a emergência de novos atores nas Relações Internacionais. Além das experiências do Rio de Janeiro durante o primeiro mandato de Brizola, participou como consultor do PNUD no Amapá. O autor argumenta que, afinal, vivermos em uma República Federativa, que faz com que estados e municípios tenham margens de autonomia, ainda que inexploradas e desconhecidas do ponto de vista prático. E onde assuntos relacionados à *High Politics* passam a se relacionar à *Low Politics* – economia, meio ambiente, direitos humanos, entre outros. Ele ainda diz, ao final de sua pesquisa, que a política externa federativa é diferente da exercida pelo Estado central.

Por isso, de fato, existe uma política externa federativa. Mas, claro que necessariamente não são todos os Estados e municípios que a exercem. Para isso, é precisa ter uma análise e visão estratégica, juntamente com interesse agregado de determinada região para realizar a paradiplomacia e, assim, estabelecer uma conexão política entre o local e o global facilmente identificada. O Itamaraty, de fato, observou esse fenômeno e procurou de forma reativa adaptar-se a esse fenômeno. Claro que esta questão entre a relação entre o pacto federativo e a inserção internacional do país, juntamente com os desafios a essa inserção, anexa questões desafiadoras ao ramo das ciências humanas, como também questões de nível político, econômico e estrutural ao país.

## Referências

ALMEIDA, Paulo Roberto de. As duas últimas décadas do século XX: fim do socialismo e retomada da globalização. In: SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). **História das Relações Internacionais Contemporâneas**. São Paulo: Saraiva, 2007.

CASTELO BRANCO, Álvaro Chagas. **Paradiplomacia e Entes Não-Centrais no Cenário Internacional**. Curitiba: Juruá, 2008.

CNM. **Confederação Nacional de Municípios**. Disponível em: <http://www.cnm.org.br/>. Acesso em: 29 fev. 2012.

CORNAGO PRIETO, Noé. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo Ocidental. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês e MARIANO, Marcelo Passini

(Orgs.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Editora PUC/Editora UNESP/CEDEC/FAPESP, 2004.

FILHO, Lívio Ferreira da Silva; AMORIM, Rogério de Freitas. A Paradiplomacia e sua Repercussão no Brasil. **Revista Visão Acadêmica**, Universidade Estadual de Goiás, N. 10, 2010.

FREITAS JÚNIOR, Lauro Francisco da Silva. A Federação brasileira. **Boletim Jurídico**, Uberaba/MG, Ano 1, N. 1.

LESSA, A. C. A Diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 41, n. 2, p. 37, 1998.

LESSA, José Vicente da Silva. **A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais celebrados por governos não centrais**. Brasília: MRE, 2002. (XVII Curso de Altos Estudos).

MARX, Vanessa. As Cidades como Atores Políticos nas Relações Internacionais. **Anais do 3º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais**. Junho, 2011.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. **Política Externa Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. **Política Externa Federativa**. Análise de Ações Internacionais de Estados e Municípios Brasileiros. Tese de doutorado, PUC-SP, São Paulo, 2005.

SARAIVA, José Flávio Sombra. A busca de um novo paradigma: política exterior, comércio externo e federalismo no Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, Ano 47, N. 2, 2004, pp. 131-162.

\_\_\_\_\_. (Org.). **História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização**. São Paulo: Saraiva, 2007.

Sua Pesquisa. **Federalismo**. Disponível em: [http://www.suapesquisa.com/o\\_que\\_e/federalismo.htm](http://www.suapesquisa.com/o_que_e/federalismo.htm). Acesso em: 27 mar. 2012.

VIGEVANI, T. Problemas para a Atividade Internacional das Unidades Subnacionais: estados e municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Disponível em <http://www.scielo.br>. Acesso em: 28 fev. 2012.

**Recebido em Abril de 2012.**

**Publicado em Julho de 2012.**