



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

JAQUELINE VICTÓRIA SANTANA SILVA

**A CISÃO DA CONJUNTURA PARADIPLOMÁTICA BRASILEIRA DURANTE
O GOVERNO BOLSONARO**

**O CASO DO CONSÓRCIO NORDESTE
(2019 – 2021)**

SÃO CRISTÓVÃO

2022

JAQUELINE VICTÓRIA SANTANA SILVA

**A CISÃO DA CONJUNTURA PARADIPLOMÁTICA BRASILEIRA DURANTE
O GOVERNO BOLSONARO**

O CASO DO CONSÓRCIO NORDESTE
(2019 – 2021)

Trabalho de Conclusão de Curso II
apresentado ao Departamento de
Relações Internacionais da Universidade
Federal de Sergipe como requisito para
obtenção do título de Bacharel em
Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Cairo Gabriel
Borges Junqueira.

SÃO CRISTÓVÃO

2022

TERMO DE APROVAÇÃO

JAQUELINE VICTÓRIA SANTANA SILVA

A CISÃO DA CONJUNTURA PARADIPLOMÁTICA BRASILEIRA DURANTE O
GOVERNO BOLSONARO

O CASO DO CONSÓRCIO NORDESTE
(2019 – 2021)

Trabalho de Conclusão de Curso II
apresentado ao Departamento de
Relações Internacionais da Universidade
Federal de Sergipe como requisito para
obtenção do título de Bacharel em
Relações Internacionais.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Cairo Gabriel Borges Junqueira (Orientador)

Prof.^a Dr.^a Bárbara Vasconcellos de Carvalho Motta (Avaliadora)

Prof.^a Dr.^a Liliana Ramalho Fróio (Avaliadora)

São Cristóvão, 18 de maio de 2022.

AGRADECIMENTOS

Tenho uma longa lista de nomes para agradecer por essa trajetória que vai muito além de apenas sentar por horas e horas em frente ao computador e escrever intermináveis páginas. Porém, acho que não poderia começar por outras pessoas a não ser as da minha família, que sempre me achou muito incrível e inteligente por conseguir terminar minhas tarefas acadêmicas, conseguindo até me fazer acreditar nisso também. Um agradecimento especial ao meu pai, que me aturou ligando de hora em hora para falar de qualquer coisa que me passasse pela cabeça. Ao meu irmão que sempre me apoiou em meus estudos na UFS. No final, citaria o nome de toda minha família aqui, mas saibam que vocês todos foram importantes em alguma coisinha nesse processo – inclusive Verônica, que nem reclamou tanto quando avisava que ia faltar o *crossfit* para ficar em casa fazendo esse trabalho.

Jamais deixaria de lado meu namorado, Ian Filipe, que foi o MAIOR DO BRASIL me ajudando a fazer as referências quando eu estava com os prazos atrasados e me ensinando a fazer nota de rodapé, sumário e até colocar as páginas. Obrigada, Ian, por ter me apoiado e tentado diminuir minha burrice tecnológica e várias outras burrices da vida. Agradeço também a vários amigos meus, que me ouviram reclamar várias vezes de todas as coisas que eu ainda tinha que pesquisar, ler, escrever, etc. Em especial Victória, que sempre esteve lá para dividir as reclamações comigo e Nathalia que, mesmo sem entender nada, sentava para ler e opinar sobre as coisas que escrevi (eu não teria essa paciência).

Agradeço muito ao meu orientador, Prof. Dr. Cairo Junqueira, por ter aceitado participar dessa saga comigo e pelas várias oportunidades que me proporcionou durante o curso sem enjorar da minha cara. O senhor sempre foi muito paciente ao me ajudar com o GP-SUL, o PIBIC, a monitoria, as submissões de trabalhos e tudo mais. Foi bastante coisa e com certeza não seria metade da aluna que sou hoje se não tivesse tido o senhor como professor. Obrigada também à Prof.^a. Dr.^a. Bárbara Motta e à Prof. Dr.^a. Liliana Fróio, que se disponibilizaram a serem avaliadoras deste trabalho e por terem me dado várias sugestões para melhorar o desenvolvimento da pesquisa. Espero ter conseguido deixar tudo bem legal.

Por fim, além dos meus filhos Lolly, Gható (Espeto) e Severino, que sempre deitavam em cima do meu teclado e me forçavam a dar uma pausa (até quando eu não merecia), dedico esse trabalho a minha mãe, que tenho certeza que ia achar esse trabalho todo muito chique e diria que está do BALACOBACO!

RESUMO

A primeira ação oficial feita pelo governo federal para supervisionar as atividades paradiplomáticas brasileiras deu-se em 1997, com a criação da ARF, dando início a um período de diálogo e cooperação entre o Governo Federal e seus entes subnacionais no que diz respeito às suas relações internacionais. Entretanto, a chegada de Jair Bolsonaro à Presidência da República parece apresentar uma mudança nesse cenário, evidenciando um novo teor na conjuntura paradiplomática brasileira. É nesse cenário que o Consórcio Nordeste vem se destacando ultimamente, uma vez que, além de possuir um posicionamento político divergente daquele adotado pela agenda do atual governo central, seus líderes, na contramão da postura assumida pelo governo Bolsonaro, buscam por alternativas e soluções para atender demandas, aproveitar oportunidades e fortalecer sua atuação internacional. Levando isso em consideração, a presente pesquisa objetiva investigar a atuação do Consórcio Nordeste frente ao governo Bolsonaro como aspecto capaz de evidenciar uma clivagem na conjuntura paradiplomática do país. Assim, partimos da hipótese de que o tom menos conciliador e progressivamente agressivo do governo Bolsonaro promoveu tensões federativas por irem de encontro aos interesses dos entes subnacionais, inaugurando uma “paradiplomacia de confronto” entendida como resultado de uma série de questões políticas, partidárias e conjunturais.

Palavras-chave: Paradiplomacia Brasileira; Consórcio Nordeste; Governo Bolsonaro; Pandemia; Política Externa.

ABSTRACT

The first official action taken by the central government to supervise Brazilian paradiplomatic activities took place in 1997, after the ARF's creation, initiating a period of dialogue and cooperation between the Federal Government and its subnational entities about their international relations. However, the arrival of Jair Bolsonaro to the Presidency of the Republic seems to present a change in this scenario, evidencing a new content in the Brazilian paradiplomatic situation. It is in this scenario that the Northeast Consortium has been standing out lately, since, in addition to having a different political position from that adopted by the agenda of the current central government, its leaders, contrary to the posture taken by the Bolsonaro government, seek alternatives and solutions to meet demands, seize opportunities and strengthen its international operations. Taking this into account, the present research aims to investigate the performance of the Northeast Consortium against the Bolsonaro government as an aspect capable of evidencing a cleavage in the country's paradiplomatic conjuncture. Thus, we start from the hypothesis that the less conciliatory and progressively aggressive tone of the Bolsonaro government promoted federative tensions by going against the interests of subnational entities, inaugurating a "paradiplomacy of confrontation" understood as the result of a series of political, partisan and conjunctural issues.

Keywords: Brazilian Paradiplomacy; Northeast Consortium; Bolsonaro government; Pandemic; Foreign policy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Estrutura organizacional do Consórcio Nordeste	21
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ACIF	Assessoria de Cooperação Internacional Federativa
AFEPA	Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
ARF	Assessoria de Relações Federativas
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
C4NE	Comitê Científico do Consórcio Nordeste
DCA	Divisão de Comunicações e Arquivo
EUA	Estados Unidos da América
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FONARI	Fórum Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais
INPE	Instituto Nacional de Pesquisa
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
PNI	Plano Nacional de Imunização
PSB	Partido Socialista do Brasil
PT	Partido dos Trabalhadores
SRI	Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 GOVERNOS SUBNACIONAIS E CONSÓRCIOS PÚBLICOS	13
2.1 A paradiplomacia e o federalismo brasileiro.....	14
2.2 O Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste	21
3 O HISTÓRICO DAS RELAÇÕES ENTRE A PARADIPLOMACIA BRASILEIRA E O GOVERNO FEDERAL	26
3.1. A origem da Diplomacia Federativa	27
3.2 A Cooperação Internacional Federativa	31
4 A NOVA CONJUNTURA DA PARADIPLOMACIA BRASILEIRA (2019-2021) .	37
4.1 A “Nova Política Externa Brasileira” e a crise de COVID-19.....	37
4.2 O Consórcio Nordeste como alternativa à política bolsonarista	41
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	46
REFERÊNCIAS	48

1 INTRODUÇÃO

Como abordado por Gomes Filho (2011), o cenário político-econômico internacional é um dos ambientes em que o processo de transformação acontece de forma mais evidente e intensa. Assim, desde o final do último século, novas dinâmicas começaram a definir os moldes do mundo contemporâneo. Como uma dessas mudanças, há a participação de novos atores no âmbito internacional em assuntos que antes diziam respeito apenas aos Estados nacionais. Nessa nova rede de relacionamentos se encontra a atuação internacional de governos subnacionais, como cidades, províncias e estados federados, configurando o fenômeno hoje denominado de paradiplomacia.

No Brasil, a atuação internacional de governos subnacionais é identificada desde a República Velha (1889-1930). Porém, com o golpe militar de 1964 estabeleceu-se um alto nível de centralização no governo brasileiro, impossibilitando qualquer tipo de engajamento internacional de governos subnacionais, o que só começou a se alterar durante o processo de redemocratização.

Desse modo, foi somente em 1997 que o Governo Federal realizou sua primeira política oficial para supervisionar tais atividades paradiplomáticas. Naquele ano, por determinação do então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC - 1995-2002), foi criada a Assessoria de Relações Federativas, buscando dar assistência aos governos dos estados e municípios brasileiros em suas atividades externas. Posteriormente, no governo de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010), houve a adição de um dinamismo a esse processo com as instalações da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (SRI) e da Subchefia de Assuntos Federativos (TAVARES, 2014).

Foi perceptível, nesses momentos, a presença de uma tentativa de diálogo e cooperação entre o Governo Federal e os entes subnacionais no que se refere à atuação paradiplomática brasileira. No governo de Dilma Rousseff (2011-2016) isso não foi muito diferente, já que, assim como os presidentes FHC e Lula, a ex presidente também buscou estimular a atuação internacional de entes subnacionais ao incluir representantes estaduais e municipais em missões e visitas oficiais (TAVARES, 2014).

Entretanto, o início do governo de Jair Bolsonaro demonstrou uma clara mudança nesse cenário. Dessa vez, a problemática central estava além da criação de instituições e órgãos de cooperação entre o Estado nacional e os entes subnacionais. Agora, o que se percebe é que a atuação paradiplomática brasileira destoa da postura adotada pelo

Governo Federal mesmo com a continuidade de aparatos institucionais. Isso acontece porque nesse período o governo central gerou conflitos diplomáticos e comerciais com países árabes, europeus e com *players* globais importantes, como a China e a Índia. Tais posturas adotadas por Ernesto Araújo, ex-ministro das Relações Exteriores, vinham sendo contrárias à linha histórica da atuação diplomática do Brasil, baseada na defesa do multilateralismo, na atuação pragmática e na conquista de maior autonomia (TEIXEIRA, 2019).

Diante desse cenário, torna-se possível identificar um novo teor na conjuntura paradiplomática brasileira. Agora, na contramão da postura assumida pelo Governo Federal, prefeitos e governadores buscam alternativas e soluções para atender demandas, aproveitar oportunidades e fortalecer suas relações internacionais, ocupando os espaços negligenciados pelo Estado nacional. Muito embora no Brasil o fenômeno mais expressivo seja a inserção internacional de cidades, ultimamente os estados da Federação também vêm ganhando evidência por conta de suas incursões no âmbito externo. É nesse contexto que o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (Consórcio Nordeste) vem conquistando seu espaço. Criado em 2019, a iniciativa dos nove governadores nordestinos objetiva a implementação integrada de políticas públicas, ampliando a cooperação e a atração de investimentos estrangeiros para o fortalecimento da região.

Algo que vem se destacando na atuação do Consórcio é a postura adotada pelos seus líderes estaduais, divergente daquela operada pelo Governo Federal em sua agenda de política interna e externa. O grupo ganhou ainda mais evidência durante a pandemia de COVID-19. Assim, ao dar continuidade ao seu objetivo de estabelecer uma agenda internacional buscando parcerias institucionais e financiamentos de projetos com outros países, a iniciativa nordestina pautou o combate ao vírus, sobretudo com a importação de equipamentos hospitalares face à negligência do governo central com a saúde pública do país.

Diante desse cenário, o presente estudo de caráter qualitativo observa o desenvolvimento das relações entre o governo central e as iniciativas internacionais dos entes subnacionais brasileiros entre 2019 e 2021. Objetiva-se investigar a atuação do Consórcio Nordeste frente ao governo Bolsonaro como aspecto capaz de evidenciar uma clivagem na conjuntura paradiplomática do país, representada pela atuação do Consórcio

Nordeste. Assim, partimos da hipótese de que o tom menos conciliador e progressivamente agressivo do governo Bolsonaro promoveu tensões federativas, uma vez que se opunham aos interesses dos entes subnacionais, resultando na “paradiplomacia de confronto”, aqui entendida como resultado de uma série de questões políticas, partidárias e conjunturais. Para tanto, foi necessária a utilização de bibliografia baseada em uma análise dos desdobramentos da atuação do Consórcio Nordeste e da política externa adotada durante o governo Bolsonaro, bem como em aspectos teóricos-conceituais sobre o desenvolvimento da paradiplomacia e do federalismo no Brasil. Assim, foram consideradas as obras de Gomes Filho (2011), Bueno (2010), Abrucio e Franzese (2007), Prado (2020), Rossi e Silva (2020), Clementino (2019), Miklos (2011), Meireles (2021), Rodrigues (2008), Meirelles (2016), Amorim (2019), entre outros.

Ademais, além da prospecção de notícias, também realizou-se análise documental primária a partir de declarações oficiais tanto do Consórcio Nordeste quanto do Governo Federal. Para isso, no que se refere ao Consórcio, analisar-se-á suas resoluções, portarias, notas, comunicados, protocolo de intenções e boletins emitidos pelo C4NE com informações e recomendações aos estados e municípios do Nordeste sobre a pandemia de COVID-19 – todos disponibilizados em seu site oficial¹. Já com relação ao Governo Federal foi utilizado seu plano de governo e discursos oficiais do ex-Ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, e do Presidente da República em notas e organizações internacionais.

Levando isso em consideração, o trabalho final, além de sua introdução e conclusão, é dividido em três capítulos. No primeiro, buscou-se compreender a origem e os objetivos do Consórcio Nordeste, contemplando as bases normativas e conceituais sobre consórcios públicos e federalismo brasileiro. Em seguida, analisou-se a trajetória paradiplomática do Brasil com o intuito de fazer um breve apanhado histórico acerca do desenvolvimento das relações entre o governo central e as iniciativas paradiplomáticas desde ... até o momento anterior à chegada de Jair Bolsonaro à Presidência da República. E, por fim, verificou-se a relação do governo Bolsonaro com as atividades desenvolvidas pelo Consórcio Nordeste considerando o histórico da paradiplomacia brasileira e levando

¹ Site oficial: <http://www.consorcionordeste-ne.com.br/>

em consideração aspectos como a pandemia do novo coronavírus e os rumos da atual política externa.

2 GOVERNOS SUBNACIONAIS E CONSÓRCIOS PÚBLICOS

Evidencia-se, nas últimas décadas, a crescente pluralidade de atores no sistema internacional. Nesse rol, há os governos subnacionais, que vêm se destacando no cenário global devido às suas incursões externas. Conformando estudos relativamente recentes, as primeiras pesquisas sobre o papel dos governos subnacionais nas relações internacionais ocorreram no início da década de 1970, quando os assuntos globais passaram a não ser mais observados como um sistema puramente estadocêntrico (KUZNETSOV, 2015).

Conforme aponta Lessa (2002), os estímulos que levam entidades não-centrais a atuar internacionalmente podem ser de ordem econômica, cultural e/ou política. No plano econômico, busca-se a captação de investimentos, ampliar mercados, alavancar negócios entre empresas, transferir ou absorver tecnologias e estimular o turismo. As motivações políticas, por sua vez, podem ser concebidas e executadas de forma a garantir estabilidade, segurança ou posicionar-se politicamente com relação a algum assunto (LESSA, 2002). Já os estímulos culturais, por fim, se dão através de laços culturais, étnicos e linguísticos entre esses tipos de governos e outros atores estrangeiros. O exemplo mais comum é o da província de Quebec, cujo governo mantém laços estreitos com a França e até influencia em questões relativas à língua francesa (KOOISTRA, 2017). Outros exemplos de interações estão presentes no Comitê das Regiões, da União Europeia, que conta também com um fundo regional; nas redes de cidades – como a União Ibero-Americana de Cidades, as Mercocidades, o Grupo de Liderança de Cidades e Clima, os Governos Locais para o Desenvolvimento Sustentável, etc. –; ou até cidades que assinam tratados internacionais, como aconteceu com São Paulo e a Declaração de Paris (SIMAN, 2021).

Atualmente, no Brasil, destaca-se o Consórcio Nordeste que, muito embora tenha sido criado para o desenvolvimento de políticas públicas, vem ganhando cada vez mais espaço e evidência em suas atividades internacionais. Entretanto, tal cenário também vem chamando atenção em virtude da postura divergente dos governadores nordestinos em relação à agenda política adotada pelo governo Bolsonaro. Dessa forma, o presente capítulo propõe apresentar e analisar o Consórcio Nordeste, observando-o tanto como um importante instrumento de cooperação subnacional de fomento às políticas públicas

quanto como uma nova entidade que empreende iniciativas internacionais, fenômeno notadamente reconhecido por paradiplomacia que será desenvolvido no próximo capítulo.

Além de levar em consideração o desenvolvimento da atuação e do estudo da paradiplomacia, também analisaremos aspectos do federalismo brasileiro. Isso acontece porque as atividades internacionais de atores infraestatais causam impactos em federações e se constituem como uma das mais importantes preocupações dos pesquisadores da paradiplomacia (REIS, 2007). No entanto, será demonstrado que o federalismo brasileiro, que, por meio da Constituição de 1988, considera a União, os Estados e os Municípios em seu pacto originário, também acaba por exercer influência sobre as atuações paradiplomáticas, uma vez que proporciona experiências de cooperações horizontais que resultam em atividades internacionais, como é o caso do próprio Consórcio Nordeste. Dessa forma, o aprofundamento inicial sobre essas questões trará sustentação para compreendermos a relação do consorciamento com a própria paradiplomacia brasileira.

2.1 A paradiplomacia e o federalismo brasileiro

Desde 1648, com o Acordo de Westfália, os Estados-Nação emergiram como entes legítimos no exercício de sua soberania sobre sua porção territorial sem a intervenção de nações estrangeiras. As relações internacionais desse período eram essencialmente as relações entre esses Estados soberanos. Historicamente, os Estados nacionais sempre foram observados como os principais atores no campo das relações internacionais, mesmo após a emergência de novos *players*, como as organizações internacionais intergovernamentais, as organizações internacionais não-governamentais, as empresas transnacionais, as igrejas, os partidos políticos, os governos subnacionais, etc. (GOMES FILHO, 2011).

No entanto, uma série de autores da área das Relações Internacionais, como Keohane e Nye (1971, 2001), Hoffmann (1979), Wendzel (1985), Rosenau (1990), Barbé (1995), Risse-Kappen (1995), Halliday (1999), Young, Rosenau e Czempiel (2000), Held et al. (1999) e Josselin e Wallace (2001), passaram a considerar uma nova dinâmica no sistema internacional que já não poderia mais ser contida no viés tradicional de territorialidade. Em outras palavras, as relações internacionais estariam transcendendo os limites dos espaços territoriais dos Estados nacionais por meio das ações de novos protagonistas políticos, econômicos e sociais (GOMES FILHO, 2011).

É a partir do século XX que se pode observar essa emergência de novos atores que passaram a cumprir determinadas funções que anteriormente eram destinadas apenas aos Estados soberanos. Nesse novo quadro, encontra-se a atuação internacional de governos subnacionais, como cidades, municípios, estados federados, províncias, departamentos, regiões, condados, conselhos distritais e quaisquer outros entes políticos circunscritos ao crivo jurídico dos Estados (JUNQUEIRA, 2015). Para designar tais ações externas dos governos subnacionais, Panayotis Soldatos foi o primeiro acadêmico a cunhar o conceito de “paradiplomacia”. Segundo o autor, a paradiplomacia corresponde à atuação internacional direta de atores subnacionais, sendo capaz de apoiar, complementar, duplicar, corrigir ou, até mesmo, desafiar a diplomacia dos Estados nacionais (SOLDATOS, 1990).

Vale ressaltar, entretanto, que esse diálogo entre atores subnacionais e autoridades governamentais externas aos Estados nação não é um fenômeno recente. Na própria Grécia Antiga, as cidades-estados já formavam grandes associações comerciais e econômicas internacionalmente. O que se considera novidade é a área acadêmica de Relações Internacionais ter concretizado esse debate e ter criado bases epistêmicas para seu estudo, sobretudo a partir da década de 1990 (JUNQUEIRA, 2015). Isso se deve à intensificação dessa ação externa por parte dos governos subnacionais desencadeada pelo fim da Guerra Fria e pela aceleração dos processos de integração na Europa. Ademais, a descentralização do poder na Rússia e os novos mecanismos institucionais da União Europeia também foram responsáveis por encorajar, de muitas maneiras, os governos regionais da Europa e da Eurásia a desenvolver projetos de cooperação transfronteiriça e organizar redes regionais (KUZNETSOV, 2015).

Segundo Gomes Filho (2011), esse processo relaciona-se intimamente com a globalização contemporânea. Conforme o autor, o fenômeno em questão é pressuposto básico para o entendimento da ascensão de novos atores nas relações internacionais, sendo ele a grande variável para a transição do quadro internacional clássico para o contemporâneo. Dessa forma, como fenômeno de transformação do cenário internacional, a globalização tem contribuído para dar maior protagonismo às unidades governamentais subnacionais. Outras questões, porém, também são citadas como aspectos que influenciam esse tipo de atuação: os processos de integração regional, a

redemocratização, o enfraquecimento do poder soberano dos Estados-Nação, etc. (GOMES FILHO, 2011).

Mesmo assim, ainda é consensual na literatura sobre paradiplomacia que o atual estágio de engajamento internacional dos governos subnacionais está profundamente vinculado ao fenômeno da globalização (BUENO, 2010). John M. Kline (1982 apud BUENO, 2010), por exemplo, ainda em 1982, mesmo que não empregue o termo globalização, é bastante enfático ao vincular o engajamento internacional dos estados americanos ao que Robert Keohane e Joseph Nye, diante da nova agenda internacional e dos novos atores que tomavam forma ainda nas décadas de 1970 e 1980, haviam denominado de Interdependência Complexa.

Especificamente no quadro brasileiro, porém, a atuação paradiplomática é identificada desde a República Velha (1889-1930), o que faz do país um dos raros casos de intenso engajamento internacional de entes subnacionais ocorrido em um período anterior à globalização contemporânea (BUENO, 2010). 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 (GOMES FILHO, 2011).

Entretanto, a centralização política do governo brasileiro durante o Golpe Militar de 1964 impossibilitou qualquer tentativa de atividade internacional por parte dos governos subnacionais (PRADO, 2020). Isso significa que, como os atores subnacionais são entidades internas ao governo central, sua atuação externa dependerá diretamente do grau de abertura política propiciado pelo Estado nacional (JUNQUEIRA, 2015). Assim, foi somente com a redemocratização nos anos 1980 e a estabilidade econômica iniciadas nos anos 1990 (PRADO, 2020) que a paradiplomacia brasileira pôde voltar a se desenvolver, uma vez que o federalismo brasileiro assumiu, efetivamente, uma forma mais próxima da sua definição básica, isto é, de combinação de autonomia com interdependência (ABRUCIO; SANO, 2012).

Esse quadro se entrelaça com a perspectiva teórica trazida por Ironildes Bueno (2010) sobre a paradiplomacia em países emergentes, traduzindo o cenário brasileiro de forma oportuna. De acordo com o autor, a abordagem panorâmica da paradiplomacia dos Estados emergentes revela sete aspectos centrais, sendo três deles indispensáveis para o entendimento do seu desenvolvimento no Brasil: a dinâmica de democratização como

fator impulsionador da paradiplomacia; o marcante papel das forças da globalização e da regionalização; e a prevalência da paradiplomacia econômica (ARAÚJO; SILVA, 2020).

Para além desses fatores, as tendências sub-regionais também são relevantes e devem ser levadas em consideração durante a análise da paradiplomacia brasileira. O Sul do país, por exemplo, busca intensificar as relações com países do Mercado Comum do Sul (Mercosul), explorando um viés comercial que, atreladas às regiões Nordeste e Centro Oeste, que visam a promoção do comércio exterior, confirmam a preponderância da paradiplomacia econômica no país. No que se refere à região Norte, há, geralmente, o desenvolvimento de atividades voltadas à integração entre a região amazônica e a subcaribenha. Porém, o envolvimento de governos subnacionais a nível internacional é mais forte na região Sudeste, ocorrendo através da promoção comercial, da cooperação técnica e do investimento e fortalecimento político das regiões em redes internacionais de cidades (PRADO, 2020).

Entretanto, como apontado por Reis (2007), esses tipos de atuação das unidades infraestatais causam impactos em países adotantes do modelo federalista, como o Brasil, e acabam por se constituir como uma das mais importantes preocupações dos estudiosos da paradiplomacia. Apesar da ação internacional de governos subnacionais não ser particular às federações, trata-se de um fenômeno importante para tais Estados, já que tem se desenvolvido com alguma frequência e êxito dentro de pactos federativos, como consequência, seu marco analítico-conceitual tem como eixo as federações, propriamente ditas (BANZATTO, 2015). A razão disso decorre do fato do sistema federal estabelecer um compartilhamento da soberania territorial, fazendo com que coexistam, dentro de uma mesma nação, diferentes entes autônomos com relações que são mais contratuais do que hierárquicas. Em outras palavras, há a compatibilização do princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

É a partir disso que Rodrigues (2008) analisa o envolvimento dos governos subnacionais no âmbito exterior como um dos eventos mais desconcertantes do federalismo na atualidade. Segundo o autor, tradicionalmente as relações internacionais são o espaço de formulação de políticas públicas e atuação estatal que o Estado nacional mais zela por “exercer o monopólio, coerência e controle” (RODRIGUES, 2008, p. 1015). O autor também ressalta o vácuo existente entre o reconhecimento da legitimidade das ações internacionais dos governos subnacionais de Estados federais e sua contrapartida

no direito internacional, para o qual os governos subnacionais não são considerados sujeitos. O problema disso encontra-se no fato de que as relações internacionais subnacionais continuam a ganhar cada vez mais espaço no quadro internacional globalizado, mesmo que seus instrumentos convencionais continuem em um certo limbo jurídico (RODRIGUES, 2008).

Esse é o caso do cenário interno brasileiro. A Constituição brasileira de 1988, mesmo sendo a mais recente, não trouxe inovações na área das competências internacionais e, mesmo que não ignore completamente a temática, não prevê a possibilidade de que estados federados, municípios ou até mesmo o Distrito Federal desenvolvam relações internacionais. Dessa forma, as disposições constitucionais sobre a ação externa consideram esse tipo de atividade como parte das competências da União. Com relação a isso, dispõem o artigo 21 sobre relações da União com outros Estados e com organizações internacionais, o artigo 49 pontua a competência do Congresso Nacional para a resolução de tratados e atos internacionais, o artigo 52 evidencia a competência do Senado Federal para autorizar financiamentos internacionais e, por fim, o artigo 84 irroga ao Presidente da República a direção das relações exteriores (BARROS, 2021). Constitucionalmente, é previsto apenas o financiamento internacional das subunidades federadas, como disposto no artigo 52, V.

Já no tocante à repartição de competências, a Constituição de 1988 elenca, no artigo 23, competências comuns, que são deveres da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. As competências concorrentes, que devem ser observadas pela União, Estados membros e Distrito Federal encontram-se no artigo 24 e as competências dos Municípios disposta no artigo 30. Vale ressaltar, a partir disso, que não há, em nenhuma das disposições citadas, referência à atuação em âmbito internacional (BARROS, 2021).

No entanto, como citado anteriormente, isso não significa que, de uma forma ou de outra, a paradiplomacia não aconteça em outras instâncias. Assim, apesar do texto normativo não ter sofrido maiores alterações com relação ao assunto há mais de meio século, sua interpretação começou a ser modificada a partir da década de 1990. Com relação a isso, Farias (2000) pontua que o texto da Constituição de 1988 que trata das atribuições internacionais dentro da Federação brasileira tem sido interpretado de forma cada vez mais tolerante.

A título de ilustração, a Constituição de 1988, ao afirmar que a competência para manter Relações Internacionais com Estados estrangeiros é da União e que compete privativamente ao Presidente da República manter relações com Estados estrangeiros (artigo 84, VII), estaria se referindo à representação externa do Brasil como país. No entanto, a interpretação “alternativa” mencionada por Farias (2000) não só confirma essa interpretação inicial, como também vai além, afirmando que os estados e/ou municípios brasileiros podem ser representados no estrangeiro, através da figura do governador ou prefeito, desde que os assuntos tratados não sejam de competência expressa da União.

Tendo em vista esse descompasso entre os aspectos formais e reais com relação à ação externa dos entes federativos, Tavares (2014) ressalta que o Brasil pode não estar totalmente preparado para essa nova realidade. Isso acontece porque, para além de uma relativa falta de conhecimento das oportunidades existentes e a inexperiência na área, a não existência de um marco jurídico da cooperação internacional descentralizada pode dificultar, confundir e até mesmo inibir novas iniciativas internacionais de unidades subnacionais (TAVARES, 2014).

Mesmo assim, é evidente que, a partir da Constituição de 1988, o federalismo brasileiro passou a conferir uma maior autonomia aos governos subnacionais, incluindo os municípios. Assim, com o fim da ditadura militar e a nova constituição, novos processos de reformulação do Estado se configuraram no território brasileiro (FERNANDEZ; PINTO, 2020). Isso acontece porque, de acordo com a Constituição de 1988, o Brasil se tornou um dos poucos casos de Federação com três entes considerados pactuantes originários: União, estados e municípios. Entretanto, a autonomia dos entes federativos – aliada, por determinação da constituição brasileira, a um vasto rol de competências compartilhadas – possibilita que estes se omitam diante de determinadas questões sociais que possam surgir (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

Em outras palavras, há um processo sem transparência e de responsabilização difusa que possibilita que cada esfera de governo culpe responsabilize a outra por quaisquer inconveniências que possam aparecer, sem que nenhuma ação seja realmente tomada. Há, também, a possibilidade de que as diferentes esferas de governo dupliquem iniciativas de políticas públicas sem nenhuma integração, ou até mesmo as efetive em direções opostas. Isso faz com que os recursos públicos de cada ente federativo sejam aplicados de maneira sobreposta aos mesmos problemas. Com isso, perde-se uma

oportunidade de potencializar recursos escassos e articular ações de modo a obter melhores resultados (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

Essa falta de uma visão compartilhada do federalismo (ABRUCIO, 2000) começa a se alterar no final dos anos 1990. Como uma das mudanças, tem-se o aumento das ações de coordenação federativa por parte do Governo Federal, principalmente no âmbito das políticas públicas (ABRUCIO; SANO, 2012). Assim, é com os mecanismos de coordenação federativa implementados nas áreas de Educação e Saúde no período pós 1994 que se nota a relevância da configuração e do desenho federativo na implementação de políticas públicas e, portanto, na prestação de serviços de bem-estar social à população (ABRUCIO; FRANZESE, 2007). Nesse caso, a União assumiu uma função mais de coordenação e regulação do que propriamente de execução dos serviços. Nesse novo arranjo federativo, a novidade situava-se na nova disposição de estados e municípios. Agora, os municípios e prefeitos se realocaram no jogo político e ganharam uma dimensão singular (LOPREATO, 2020). Assim, o que se observa é que a execução de serviço foi claramente assumida pelos municípios, que atualmente estão à frente da maior parte dos serviços públicos.

Já com relação aos estados, percebe-se que os governos estaduais não fazem, diretamente, muitas articulações sob a base territorial. O maior número desses experimentos ocorre com a participação também dos municípios ou do Governo Federal, gerando arranjos verticais e horizontais (ABRUCIO; SANO, 2012). Diante desse cenário, Lopreato (2020) argumenta que tal ascensão dos municípios contrastou com a queda da relevância dos governos estaduais – cuja inflexão ganhou corpo nos anos 90 –, sendo uma característica básica da nova estrutura federativa. Esse processo foi diretamente de encontro à tradição federalista brasileira de ter os estados ocupando lugar de destaque, mesmo nos anos da Era Vargas e do regime militar, quando a alta tendência à centralização ofuscou a influência política dos governadores.

A dinâmica em torno dos consórcios públicos, com lei baseada no artigo 241 da Constituição Federal Brasileira, não é muito diferente, o protagonismo municipal é bastante evidente nesse tipo de cenário cooperativo. Entretanto, além dos avanços que já podem ser observados nessa conjuntura, os próprios consórcios públicos também podem ser vistos como prerrogativa para atuação internacional de governos subnacionais, o que será analisado a seguir.

2.2 O Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste

Entende-se como consórcio público uma pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação que deve atender às exigências do Decreto 6.017/2007 e da Lei 11.107/2005 (HENRICHS, 2018). Esta, também conhecida como Lei de Consórcios Públicos, compõe uma das primeiras iniciativas brasileiras a colocar na agenda pública a possibilidade de execução de “pactos territoriais” que favorecem a cooperação intergovernamental (CLEMENTINO, 2019). Por objetivar estabelecer relações de cooperação federativa para a gestão associada de serviços públicos comuns que dificilmente se resolveriam individualmente, os consórcios públicos são considerados uma estratégia importante para o desenvolvimento não apenas dos entes envolvidos, mas de toda a região. Assim, a partir da colaboração, há a oportunidade de planejamento, implementação e gestão de políticas públicas que transcendem a infraestrutura e a prática do cotidiano de cada governos (HENRICHS, 2018).

Porém, como citado anteriormente, a articulação horizontal dos estados continua sendo negligenciada (ABRUCIO; SANO, 2012). O ineditismo do Consórcio Nordeste, pontuado por Clementino (2019), deve-se justamente a isso, uma vez que é o primeiro consórcio brasileiro constituído somente por estados federados. Criado em 14 de março de 2019, o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste, ou simplesmente Consórcio Nordeste, é um instrumento jurídico, político e econômico composto pelos nove estados nordestinos – Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe – sob uma plataforma de políticas públicas que busca promover a integração e a cooperação regional. Para isso, o Consórcio objetiva, dentre outras questões, ampliar e modernizar a infraestrutura de exploração dos recursos naturais da região; promover o desenvolvimento sustentável e o bem-estar social (compreendendo saúde, educação, cultura e assistência social); aumentar a atração de investimentos internos e externos para alavancar os projetos regionais; e realizar compras coletivas para reduzir o custo de suas operações (CONSÓRCIO NORDESTE, [29 jul.] 2019).

O início dos debates acerca da atuação da nova instituição levou em consideração aspectos como a construção de uma agenda internacional, a integração de dados estaduais e sistemas de informação, a criação de fundo de investimentos para atração e ampliação

de empresas ao Nordeste, a segurança pública e a efetivação do já mencionado processo único de compras. Nesse processo de compras conjuntas, contempla-se, também, a saúde. Porém, ainda que o Consórcio tenha iniciado a formulação de outros temas relacionados a isso, envolvendo tanto o provimento e a formação de profissionais quanto a integração de dados e informações, as propostas não chegaram a se tornar decisão dos governadores, sendo que um conjunto de medidas de saúde entram na agenda apenas com a crise sanitária ocasionada pela pandemia de COVID-19 (FERNANDEZ; PINTO, 2020).

Com relação à sua estrutura, observa-se, na Figura 1, que a instituição organizada pelos governadores nordestinos adota uma regra operacional de que a estrutura administrativa e jurídica responsável pelo suporte do Consórcio é a do estado do governador que preside o Consórcio no momento. À Assembleia Geral, instância máxima do Consórcio, cabe elaborar os estatutos do Consórcio e aprovar as suas alterações; eleger ou destituir o Presidente do Consórcio ou membro do Conselho de Administração; aprovar o orçamento anual e plurianual de investimentos, bem como o programa anual de trabalho e os regulamentos; formular as políticas mais gerais propostas pela instituição e tomar as decisões mais estratégicas (CONSÓRCIO NORDESTE, 2022). Dentre os projetos a serem propostos, cada um deve ser liderado por um governo que é responsável por providenciar os meios técnicos e administrativos para formular e apresentar a pauta aos demais (FERNANDEZ; PINTO, 2020).

Figura 1. Estrutura organizacional do Consórcio Nordeste



Fonte: Consórcio Nordeste (2022)

Vale ressaltar, no entanto, que a aproximação entre os governadores e a elaboração de políticas públicas comuns sejam novidade para a região. Na verdade, tais aspectos vêm sendo fortalecidos desde 2005, com a criação do Fórum de Governadores do Nordeste. À época, até certo ponto, o Fórum também foi amparado pelo Governo Federal durante a gestão do Partido dos Trabalhadores (PT), o que auxiliou em parcerias institucionais e nas políticas entre os governos da região, transformando o grupo em um importante canal de interlocução eficiente com o Governo Federal (ROSSI; SILVA, 2020).

Entretanto, o Fórum de Governadores do Nordeste também foi responsável por atuar como um mecanismo de articulação e posicionamento político. Conforme Rossi e Silva (2020), o início dessa articulação deu-se em 2015, com início do processo de *impeachment* da então presidenta Dilma Rousseff, quando o Fórum lançou uma carta de repúdio ao processo. Esse tipo de articulação, que se mantém até os dias atuais, também é visível nas atividades do Consórcio Nordeste, que visa servir de instrumento político e jurídico para o fortalecimento do Nordeste buscando melhorar a prestação de serviços públicos à população e proteger e promover os direitos do povo nordestino (FÓRUM DO NORDESTE, [14 mar.] 2019) A novidade, então, é a institucionalidade presente nessa articulação, que possibilita desenvolver diversas ações coordenadas que possuem fundos de recursos próprios, criam sistema de dados e informação compartilhados e fazem a gestão associada de pesquisas, organizam obras e serviços públicos, exercem a fiscalização de atividades e a cobrança de taxas, etc. (FERNANDEZ; PINTO, 2020).

Esse alinhamento político entre os nove governadores nordestinos realça o papel, o entendimento e a crítica do Nordeste frente ao contexto nacional, principalmente no que diz respeito às mudanças importantes nas políticas públicas em debate no país. No caso do Consórcio, a postura adotada pelos seus líderes estaduais também vem recebendo destaque devido à sua divergência em relação à agenda política do Governo Federal (CLEMENTINO, 2019). Essa discordância já foi evidenciada na Carta dos Governadores do Nordeste, documento constitutivo do Consórcio, em que os nove governadores desaprovam a Reforma da Previdência as alterações no Estatuto do Desarmamento, propostas pelo Governo Federal (FRÓES; CARDOSO; BARBOSA, 2019).

Outras atitudes por parte do Consórcio também são interpretadas como uma continuação dessa discordância. Isso acontece, por exemplo, quando o Consórcio busca soluções frente às crises e à morosidade do Governo Federal para a resoluções de várias

problemáticas, bem como quando busca minimizar os impactos socioeconômicos ocasionados pela crise da pandemia de COVID-19 no país (ARAÚJO; JUNQUEIRA; SILVA, 2020). O fato é que esse cenário gerou inúmeros desentendimentos e significou uma possível reviravolta no comportamento adotado até então pela paradiplomacia brasileira. Assim, consoante ao que foi apontado por Siman (2021), observa-se, também, que essa discordância, atrelada à busca pelo desenvolvimento regional, também é utilizada como ferramenta para a construção e aprofundamento de determinadas parcerias internacionais, algo que vem se destacando como uma das frentes da atuação do Consórcio Nordeste.

Ainda, pode-se afirmar que o quadro descrito possibilita uma melhor compreensão acerca da aposta de Clementino (2019) com relação ao êxito do Consórcio Nordeste. Segundo a autora, alguns dos aspectos que alavancam a atuação do grupo, mesmo frente às dificuldades de se estabelecer um projeto para a região, são: a existência de uma identidade regional solidamente construída; as lideranças políticas bem articuladas em torno de arranjos institucionais de gestão pública; e a crise econômica e política enfrentada pelo país, forçando saídas conjuntas de gestão governamental pelas lideranças regionais potencializadas por interesses de bloco político-partidário em oposição ao governo central. De certa forma, compreende-se que a criação do Consórcio Nordeste pode ser analisada como uma iniciativa para ocupar espaços deixados em aberto, tanto na política interna, quanto na externa. As discrepâncias existentes entre as unidades da Federação e o abandono de pautas internacionais até então tradicionais da política externa brasileira são alguns dos exemplos dos vácuos que os governadores nordestinos buscam ocupar (JUNQUEIRA; ARAÚJO; SILVA, 2020).

Em síntese, a atuação do Consórcio Nordeste ainda é recente para se afirmar quais são seus rumos. Com um pouco mais de três anos de atividade, ainda não é possível assegurar se as características citadas irão se consolidar ou se perderão força frente à estratégia de não-alinhamento com o Governo Federal, enfrentando também o não-alinhamento entre os governadores (SIMAN, 2021). Assim, observa-se que 2022, por ser um ano eleitoral, será um momento muito importante para a compreensão dos rumos do Consórcio, uma vez que existe a tendência de cada governador atentar-se ao seu próprio reduto (BELFORT, 2021). No entanto, ainda é possível afirmar que o quadro atual, além de oferecer uma instituição promissora de cooperação estadual, também causa uma

relevante projeção internacional a ponto de ser válido analisar se, de fato, essa atuação se distancia da postura recorrente no histórico paradiplomático brasileiro. E é exatamente isso que será analisado nos capítulos seguintes.

3 O HISTÓRICO DAS RELAÇÕES ENTRE A PARADIPLOMACIA BRASILEIRA E O GOVERNO FEDERAL

Levando em consideração que a paradiplomacia pode ser analisada como resultado de uma variedade de fatores como a “crise do Estado”, o processo mundial de globalização, o momento brasileiro redemocratização e a busca de fortalecimento do federalismo, torna-se evidente, por parte dos governos não-centrais, um movimento de ocupação de um espaço não preenchido pelo Estado nacional (LESSA, 2002). Entretanto, tal ocupação também chama atenção para a necessidade da União em buscar determinada sintonia com a atuação internacional desses governos não centrais. Isso, na perspectiva abordada por Hocking (1993), pode ser explicado pelo fato de que o relacionamento externo do Estado e das suas unidades subnacionais não representam mundos distintos. Desse modo, tais governos estão, na verdade, associados por uma rede de relacionamentos e padrões de interação que sempre ressalta a importância da ligação entre os domínios doméstico e internacional da atividade política (LESSA, 2002).

Já com relação ao cenário internacional, no entanto, o Direito Internacional Público (DIP) estabelece que somente o Estado nação e as organizações internacionais possuem personalidade jurídica, sendo que somente tais atores podem firmar tratados em âmbito internacional. Isso pode ser observado, inclusive, na Convenção de Viena de 1969 e na Convenção sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais, ou entre Organizações Internacionais de 1986. Entretanto, mesmo que as Convenções determinem que somente os Estados ou as Organizações Internacionais podem estabelecer relações com outros países, não é expresso quem, no interior de um Estado nação, possui a competência para tratar de determinados assuntos (MORAIS, 2011).

Para Moraes (2011), as entidades subnacionais podem tratar de assuntos na esfera externa quando previsto no Direito interno, e, sob o ponto de vista do Direito Internacional, representam os interesses do Estado soberano de que fazem parte. Em outras palavras, percebe-se que o DIP não define as competências internas aptas a negociar externamente, sendo isso, na verdade, prerrogativa do direito doméstico (MORAIS, 2011).

A influência desses atores subnacionais, segundo Amorim (2019), é intrínseca à atuação política do país, nacional ou internacionalmente. Assim, ainda que o impacto

indireto já seja previsto durante a construção da agenda da política externa de um Estado soberano, é difícil, nos dias atuais, pensar nesse processo sem a participação de outros atores. Isso acontece porque o Estado, que era tido como uma unidade territorial autossuficiente, hoje precisa reconhecer a emergência do fenômeno transnacional como relevante no campo das relações internacionais (LAFER, 2018).

Porém, é preciso pontuar que tal cenário ainda não é capaz de esclarecer o que a atuação internacional dos governos subnacionais de fato representa em termos de política externa de um país. Esta, na perspectiva de Magalhães (1996 apud AMORIM, 2019), é um aspecto da política internacional que consiste nas atividades externas de um determinado Estado que busca obter um resultado em relação a outro Estado ou grupo de Estados. A diplomacia, seu principal instrumento pacífico, consiste em convencer sem usar a força – mesmo que ainda haja uma certa imprecisão na utilização desses termos (AMORIM, 2019). Segundo Celso Lafer (2018), o estudo da política externa de um país possui, entre outras questões, uma dimensão estratégica, que adota a perspectiva de considerar um país como autor unitário que atua de maneira racional para alcançar os objetivos. Essa dimensão pressupõe uma unidade de ação que nem sempre é absoluta, suficiente e incontestável, tendo em vista que a política externa se concretiza a partir de diversas forças e organizações do Estado e da sociedade civil. É justamente essa dimensão estratégica da política externa que recebe influência da paradiplomacia (AMORIM, 2019).

Essa perspectiva coaduna-se com a visão de Cornago Pietro (2001) na análise de que as relações exteriores se desenvolvem com a participação dos governos subnacionais, tornando-se um elemento estrutural imprescindível do sistema político global. Assim, como pontuado por Kincaid (1990), a problemática central encontra-se na dificuldade do Estado nacional repensar sua atuação levando em consideração os novos agentes sem debilitar a política central.

3.1. A origem da Diplomacia Federativa

Apesar de constituir-se enquanto uma federação, o Brasil possui uma tendência centralizadora em suas relações internacionais devido à sua formação histórica. Dessa maneira, na perspectiva de Meirelles (2016), pressões para um processo de descentralização das relações exteriores, iniciadas já entre as décadas de 1980 e 1990 com

as primeiras tentativas de institucionalização de órgão de relações internacionais em governos não-centrais, não possuíam boa aceitação pelo corpo diplomático brasileiro, já que ainda existia um desconforto entre os formuladores de política externa em sua busca por garantir a manutenção da posição centralizadora do MRE. Isso fica evidente quando Rodrigues (2008, p. 1025) afirma que as relações internacionais de governos não-centrais normalmente são percebidas pela chancelaria como “[...] uma gama de ações, mais ou menos (des)ordenadas, mais ou menos (des)pretensiosas, que compõem um mosaico de relações internacionais oriundas e desenvolvidas fora do âmbito nacional ou central”. No entanto, superando-se isso, o próximo desafio seria conjugar o interesse pelas ações externas dos governos subnacionais com os interesses do Estado nacional, evitando situações dúbias que poderiam questionar a legalidade da ação externa desses governos e maximizando a complementaridade de interesses, por meio da legislação existente ou de projetos para sua reforma (BÓGEA FILHO, 2002).

As primeiras movimentações relacionadas a essa busca por sintonia e acomodação da inserção internacional das unidades não-centrais na agenda de política externa brasileira foram desenvolvidas durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Isso aconteceu porque, diante das iniciativas de criação de estruturas institucionais relacionadas às ações internacionais de governos subnacionais no início dos anos 1990, a chancelaria brasileira mostrou-se preocupada e disposta a reconhecer a necessidade de considerar a dimensão subnacional e federativa como aspecto importante no processo decisório da política externa do país (MIKLOS, 2011). Em outras palavras, o crescimento da importância da paradiplomacia afetou o MRE, havendo um fenômeno de *spill over* em relação à capacidade do Estado nacional em administrar as questões subnacionais (VIGEVANI, 2006). De acordo com Miklos (2011), tal cenário culminou em 1995, com a construção do conceito diplomacia federativa, uma política de Estado concebida para aproximar a chancelaria brasileira de governos estaduais e municipais, permitindo a coordenação ou até mesmo o controle da atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras.

Essa inclusão da atuação subnacional na agenda de política externa evidenciou-se quando, em seu discurso diante da Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, o Ministro das Relações Exteriores Luiz Felipe Lampreia divulgou a intenção

do presidente Fernando Henrique Cardoso em desenvolver, no âmbito do MRE, canais de interlocução com as unidades subnacionais brasileiras.

É também diretriz do Presidente Fernando Henrique que a essa vertente da diplomacia pública, da diplomacia de interação, se some outra vertente igualmente fundamental em função do nosso sistema político, que é a diplomacia federativa. Os Estados e mesmo os municípios têm crescentemente uma agenda internacional que se soma à agenda externa da União, responsável em primeira instância pelas relações exteriores do país. Essa nova e dinâmica dimensão da nossa diplomacia requer um esforço permanente de diálogo, de troca de informação e de consultas entre o Executivo federal e as Regiões, Estados e Municípios, de forma que haja a maior coordenação e a maior harmonia possível nos diversos níveis do relacionamento internacional do Brasil. [...] 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. (MIKLOS, 2011, p. 89).

No entanto, a diplomacia federativa discutida pelo chanceler Luiz Felipe Lampreia e desenvolvida pelo MRE a partir de 1995 não é sinônimo da atuação internacional de unidades constituintes da federação brasileira. Trata-se, na verdade, de uma política de Estado cujo objetivo era promover uma maior aproximação entre a Chancelaria e as unidades subnacionais brasileiras (MIKLOS, 2011).

Consolidando esse processo como política de Estado, a primeira iniciativa orientada pela diplomacia federativa foi a criação da Assessoria de Relações Federativas do Itamaraty (ARF) em junho de 1997 por determinação expressa do presidente FHC por meio do Decreto 2.246. O órgão, ligado ao gabinete do Ministro das Relações Exteriores e chefiado, em um primeiro momento, pelo Embaixador Cesário Melantonio Neto, possuía a intenção de sistematizar e centralizar os contatos entre os governos estaduais e municipais e o Itamaraty, até então dispersos entre as várias áreas substantivas da Secretaria de Estado, para assessorá-los em suas incursões externas (MOURA DANIEL, 2002). Através disso, o Estado era capaz de sondar os interesses e atividades dos entes subnacionais na formulação da política externa (KUGELMAS; BRANCO, 2005, p. 181).

Porém, tal aproximação também era entendida como uma forma da União resguardar o governo brasileiro contra possíveis ações internacionais de governos subnacionais que fossem contrárias às diretrizes da política externa brasileira à época (MEIRELES, 2016). Isso ficou evidente quando o Embaixador Rego Barros (1998) esclareceu que o objetivo da ARF era ser um canal de interlocução entre o MRE e os governos subnacionais brasileiros para que os interesses subnacionais de âmbito externo estivessem de acordo com a política externa do país. Observa-se, portanto, a preocupação

com a possibilidade de que a atuação internacional de unidades subnacionais fugisse ao controle do poder central e oferecesse risco à política externa nacional e à estabilidade interna e externa do país (MIKLOS, 2011). Isso foi transmitido nas palavras da diplomata Márcia Abreu (1997 apud MIKLOS, 2011):

Essa ação das unidades federadas – ação externa, vejam bem, não política externa – deve ser conduzida em estreita coordenação com o Itamaraty. Não só porque podemos facilitar, utilizando nossa rede de postos no exterior, a circulação internacional de cidades e estados. Também, e, sobretudo, para assegurar que toda ação pontual esteja em consonância com os princípios diretores da política externa brasileira (ABREU, 1997 apud MIKLOS, 2011).

Complementando a atuação da ARF, o MRE também promoveu a abertura de seus escritórios de representação regional em locais como São Paulo, Curitiba, Belo Horizonte, Florianópolis, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e Manaus, objetivando expandir e aprofundar a presença da chancelaria ao longo do território. Esses escritórios, coordenados pela ARF, também representavam instrumentos para o desenvolvimento da diplomacia federativa, visando coordenar e apoiar, junto às autoridades locais de suas respectivas áreas de jurisdição, as ações desenvolvidas pelo Ministério (MIKLOS, 2011). No entanto, essa intensificação da proximidade do Estado junto aos governos subnacionais também é vista por autores como Bógea (2001) e Miklos (2011) como uma tentativa por parte do Estado nação de controlar a atuação internacional dos entes subnacionais.

Além da coordenação das ações do governos não-centrais brasileiros, o MRE também disponibilizou cursos de formação para quadros técnicos de relações internacionais por meio de palestras e seminários guiados por diplomatas de carreira. Essas ações procuravam trazer as principais oportunidades e dificuldades brasileiras no cenário internacional percebidas pelo Itamaraty. Assim, preocupando-se com a falta de capacitação em setores de relações internacionais e com a existência de ações contrárias às diretrizes da política exterior do país, os cursos de formação visavam atingir membros de setores empresariais, estudantes de ensino superior, professores e funcionários da rede estadual ou municipal (MEIRELES, 2016).

Dessa perspectiva, o que se percebe é que, mesmo ao perceber a necessidade de incorporar, de alguma forma, os estados e municípios na elaboração e na atuação da política externa brasileira, a intenção do governo FHC era manter o seu controle da agenda internacional. O resultado esperado, conforme Nunes (2005), seria uma coesão

das agendas internacionais, uma vez que o Itamaraty, além de promover mecanismos de controle e supervisão da atuação internacional dos governos subnacionais, também visava auxiliar e capacitar tais atuações. Mesmo assim, é possível afirmar que esse primeiro processo adaptativo, nas palavras de Miklos (2011, p. 98), “[...] culmina no paulatino amadurecimento da percepção do Estado brasileiro frente à inserção internacional de suas unidades constituintes”.

3.2 A Cooperação Internacional Federativa

Como resultado da alternância de governos e da nova composição política, a chegada de Luís Inácio Lula da Silva do Partido dos Trabalhadores (PT) à Presidência da República em 2003 iniciou um novo momento para a inserção internacional dos governos estaduais e municipais do país. Desse modo, Vigevani e Prado (2010) observam que a atuação internacional reflete, majoritariamente, os objetivos e metas do governante, relacionando-se, também, com a maneira pela qual seu partido lida com a questão internacional. Assim, além do histórico de iniciativas realizadas pelo partido no âmbito municipal, vale ressaltar que o PT também estava à frente de outros partidos em relação ao maior número de estruturas de relações internacionais criadas nos governos subnacionais brasileiros (SALOMÓN, 2011). Dentre os primeiros prefeitos do Brasil que participaram em atividades internacionais de cooperação, vários eram do PT e, também, receptivos às práticas e modelos de gestão local inovadoras. Tarso Genro (Porto Alegre) e Marta Suplicy (São Paulo), por exemplo, conseguiram protagonismo ao promover a institucionalização e o fortalecimento do movimento mundial de governos locais (SALOMÓN, 2012).

Por isso, na liderança do Governo Federal, muitos responsáveis do PT já eram familiarizados com a cooperação internacional entre governos não centrais e tinham noção de suas possibilidades como instrumento de desenvolvimento nacional. Inclusive, o partido em questão possui a sua própria **Secretaria de Relações Internacionais**, que auxilia na elaboração e aplicação de uma política internacional compatível com as resoluções dos encontros e congressos do partido. Além disso, a secretaria também acompanha o cenário internacional, mantém vínculos com instituições amigas e organizações partidárias internacionais, dá suporte a atividades de outras secretarias no exterior e ao funcionamento dos núcleos do PT fora do País (PT, 2022). Portanto, ainda

que algumas alterações nas diretrizes do MRE já estivessem em curso desde o final do governo FHC, a chegada do PT à Presidência da República o Governo Federal estimulou ainda mais esse tipo de cooperação como instrumento de desenvolvimento nacional (SALOMÓN, 2012). A adoção de uma política externa baseada na diversificação de parceiros e de estratégias, que trouxe uma nova dinâmica para as relações internacionais dos governos subnacionais (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; MEIRELES, 2016) e passou a generalizar suas novas estruturas institucionais (RIBEIRO, 2010), seria o maior aspecto de mudança nesse âmbito durante o governo Lula.

O primeiro ponto de transformação da visão do governo central com relação à incorporação da atuação externa dos governos subnacionais na política externa brasileira foi a fusão da ARF com a Assessoria de Assuntos Parlamentares ainda em 2003, originando a Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA), gerenciada pelo chefe de gabinete do ministro das Relações Exteriores (DANTAS, 2011). Suas principais atribuições, segundo o Decreto nº 4.759 de junho de 2003, seriam promover a articulação entre o Ministério e os governos subnacionais, objetivando assessorar as iniciativas externas das unidades federativas e uma maior atuação junto às esferas parlamentares de governo da instância federal à municipal. A referida fusão proveu um status mais elevado a AFEPA no processo decisório do Itamaraty (AMORIM, 2019). Todavia, Rodrigues (2004) critica essa mudança estrutural, uma vez que o órgão passou a ter uma nova atribuição, a articulação com parlamentares, o que ocasionaria uma redução do espaço destinado às relações federativas. Outra grande alteração está ligada aos Escritórios de Representação do MRE, que ficaram subordinados à Divisão de Comunicações e Arquivo (DCA) do MRE (MIKLOS, 2010), e pela sua nova atuação, que agora seria por demanda dos governos subnacionais (MEIRELES, 2016).

A nova forma de atuação AFEPA pode ser compreendida como uma valorização dessa inserção internacional, já que esta aparenta ganhar maior autonomia (NUNES, 2005). Esse cenário contribui para que autores como Nunes (2005) e Gomes Filho (2011), por exemplo, associem isso ao fato desse tipo de atuação internacional não representar ameaça para a política externa desenvolvida pelo País na época. Todavia, na perspectiva de Miklos (2010), a situação seria a inversa, indicando uma perda de prestígio do tema. Mesmo assim, essa mudança pode significar uma maior aceitação dessa forma de atuação, já que o Governo Federal buscava incentivar a paradiplomacia e, ao mesmo tempo,

estimular que os governos não centrais atuassem em coordenação com o MRE, não conflitando com a política externa do país e aproveitando suas ações paradiplomáticas (NUNES, 2005).

Ainda em 2003, foi criada uma nova estrutura para planejamento e acompanhamento de projetos de cooperação internacional subnacional do país: a Subchefia de Assuntos Federativos (SAF) – hoje Secretaria Especial de Assuntos Federativos – com sua Assessoria de Cooperação Internacional Federativa (ACIF), vinculadas à Casa Civil. A SAF também era responsável por fornecer subsídios e apoio para atividades e projetos de cooperação técnica entre os entes federados, contemplando o plano internacional (MEIRELES, 2021). Isso concretizou um grande impulso à atuação internacional de entes subnacionais no país, organizando seminários informativos para autoridades locais e com a abertura de espaços institucionais para as autoridades subnacionais no Mercosul (SALOMÓN, 2012).

Com relação a isso, Miklos (2010) observa que a SAF se originou da carência de uma materialização da aproximação entre o governo central com seus entes subnacionais. Junto à ACIF, era responsável por tornar os estados brasileiros participantes da nova inserção internacional brasileira no cenário global (NUNES, 2005). Esse fato é muito importante para a compreensão do novo modelo de relação entre o Estado brasileiro e seus governos locais. A partir desse momento, a atuação internacional subnacional não mais era vista apenas como uma temática de política externa, mas também como um tema de política interna relacionada às políticas de Estado para o desenvolvimento nacional. Assim, conforme afirma Salomón (2008, p. 153, tradução própria), “[...] o governo Lula optou decididamente pelo ativismo internacional dos governos subnacionais em suas diferentes dimensões: promoção comercial, atração de investimentos e cooperação internacional”. A cooperação internacional federativa foi se apresentando como uma nova referência na relação do governo central e unidades subnacionais com a percepção da necessidade de conferir legitimidade a uma nova política que não encontrasse o receio de alguns setores do Estado (MEIRELES, 2021).

Assim, a SAF também foi responsável por fortalecer o discurso sobre o diálogo federativo como estratégia para o desenvolvimento nacional. E, ao mesmo tempo que o órgão visa tornar a política externa do Estado brasileiro mais acessível aos estados e municípios, também intensifica a Cooperação Sul-Sul, reforçando o papel da União na

formação e gestão dos acordos e tratados. Esse tipo de cooperação é mais evidente com as atividades da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), responsável pela ampliação das cooperações técnicas, espelhando um período em que alguns países em desenvolvimento apresentaram um rápido crescimento industrial e uma busca por liderança no âmbito regional e internacional. As cooperações dessa natureza objetivam estimular a defesa da economia e política dos países do Sul Global através de intercâmbios bilaterais de conhecimentos, habilidades, recursos e tecnologias, em uma relação mais horizontal (SANTOS; CERQUEIRA, 2015).

Dessa perspectiva, a ABC, criada em 1987 por meio do Decreto n. 94.973 e vinculada ao MRE, atua como facilitadora e promotora da cooperação internacional. Sendo instrumento de política externa federal, utiliza-se de boas práticas, recursos e capacidades de órgãos e agências estaduais e municipais brasileiros para outros países (RODRIGUES, 2008; AMORIM, 2019). A princípio, a ABC era responsável pelo recebimento da cooperação técnica que era prestada ao Brasil por países como França, Alemanha, Japão e Estados Unidos. Mas, com os progressos do país na produção de alimentos e proteção social, a Agência passou a prestar cooperação técnica do Brasil a outros países. A ABC possui, assim, um papel central para os acordos de cooperação técnicas desenvolvidos no Brasil e no exterior, mediante a participação do Estado brasileiro (AMORIM, 2019).

Essa linha de atuação da agenda internacional foi relativamente mantida durante o governo Dilma, não havendo alteração significativa nos rumos que foram traçados para a estratégia universalista de manter a diversificação de parcerias e linhas de atuação articuladas a partir de espaços de interação fundamentados na cooperação Sul-Sul no governo Lula (PECEQUILO, 2013; SARAIVA, 2014). Dessa forma, mesmo com dificuldades de operacionalização em função de limitações impostas pela situação de dificuldade política e econômica interna (MARIANO et al., 2015), a continuidade ao fomento das relações internacionais dos governos subnacionais ainda pôde ser percebida.

Em abril de 2011, por exemplo, foi lançado oficialmente, junto à ABC, o Edital de Convocação para Projetos Franco-Brasileiros de Cooperação Descentralizada Trilateral em Benefício do Haiti e dos países do Continente Africano. Esse tipo de iniciativa privilegiou o apoio a projetos de cooperação internacional a partir da experiência dos governos subnacionais brasileiros e franceses em favor de um terceiro

país em diversas áreas de governança local, agricultura e segurança alimentar, saneamento, formação profissional, mobilidade urbana, saúde, desenvolvimento sustentável, etc. (BRASIL, 2012a). Além disso, diversos acordos de cooperação técnica bilaterais e multilaterais com países como a Etiópia, Mauritânia e países latinos firmados entre 2010 e 2012 continuam vigentes até os dias atuais (BRASIL, 2012b). Vale ressaltar, ainda, que a presidente Dilma, assim como os presidentes FHC e Lula da Silva, também buscou incluir representantes estaduais e municipais em visitas e missões oficiais (TAVARES, 2014).

Para além da agenda estabelecida pela União, há uma vontade por parte dos governos subnacionais brasileiros em ampliar a sua agenda internacional. Um dos vários caminhos possíveis para a estruturação de uma agenda internacional de um ente subnacional é a criação de secretarias, assessorias ou até escritórios internacionais. Essa vontade foi responsável pela criação de fóruns de participação estaduais e municipais que objetivam aprofundar o debate acerca atuação internacional. O Fórum Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais (FONARI), por exemplo, é uma associação civil de articulação constituída por secretários, coordenadores e assessores de relações internacionais dos municípios brasileiros cujo objetivo é fortalecer a consolidação das estruturas locais de relações internacionais por meio da capacitação e de ações estruturantes (AMORIM, 2019).

Mais recentemente, em 2015, o Fórum Nacional de Gestores Estaduais de Relações Internacionais (Fórum RI 27) foi criado e é composto atualmente por representantes de dez estados brasileiros e do Distrito Federal. A entidade busca trabalhar metas comuns aos estados federados e a suas atividades internacionais, objetivando fomentar a atuação internacional dos entes federados brasileiros em diversas áreas em conformidade com as competências previamente dispostas pela Constituição Federal (DISTRITO FEDERAL, 2021).

Diante desse cenário, é possível notar que as movimentações descritas revelam a percepção do Estado brasileiro sobre a necessidade de incorporar e coordenar, de algum modo, a dimensão subnacional na elaboração e execução de sua política externa. Portanto, as novas condições atribuídas aos governos locais, observados como dispositivos de política interna e externa visando um projeto de desenvolvimento nacional, sinalizam não

apenas uma possível valorização desses atores, como também uma forte busca pela sintonia entre suas ações e as do Governo Federal.

4 A NOVA CONJUNTURA DA PARADIPLOMACIA BRASILEIRA (2019-2021)

A eleição de Jair Bolsonaro à Presidência da República significou a mudança de diversos aspectos governamentais, podendo ser encarada, inclusive, como responsável pela mudança do curso de cooperação entre as atividades paradiplomáticas e o governo central, que vinham sendo estabelecidas desde o governo de Fernando Henrique Cardoso. Isso acontece porque, mesmo com a manutenção de determinadas estruturas de cooperação, como a Assessoria de Cooperação Internacional Federativa, o tom menos conciliador e progressivamente agressivo adicionado à “Nova Política Externa Brasileira” entre 2019 e 2021 viabilizaram desequilíbrios federativos que foram de encontro aos interesses dos entes subnacionais, situação que foi aprofundada com a crise advinda da pandemia de COVID-19.

À vista disso, a coordenação da atuação internacional dos governos subnacionais com as pautas do Itamaraty parece refletir novos contornos e nuances, uma vez que os governos estaduais aumentaram suas projeções e diálogos internacionais. Esse foi o caso dos estados nordestinos que, por meio do Consórcio Nordeste, promoveram ações internacionais de relativa contraposição ao Governo Federal.

4.1 A “Nova Política Externa Brasileira” e a crise de COVID-19²

A chegada de Jair Bolsonaro à Presidência da República constitui uma severa mudança na tradição da Política Externa Brasileira. O viés diplomático adotado pelo ex-Ministro das Relações Exteriores Ernesto Araújo em sua chamada “Nova Política Externa” foi marcada por pronunciamentos pouco amistosos, supostamente nacionalistas e contrários ao multilateralismo e à agenda ambiental (ARAÚJO, 2019). Em seu discurso de posse, por exemplo, Araújo declarou: “não estamos aqui para trabalhar pela ordem global. Aqui é o Brasil. [...] A partir de hoje, o Itamaraty regressa ao seio do pátria amada” (ARAÚJO, 2019). Tais posturas seguidas por Araújo podem ser encaradas como contrárias à linha histórica da atuação diplomática do Brasil, percebida como cooperativa,

² O debate aqui apresentado também consta no artigo “A ‘Nova Política Externa Brasileira’ e a busca por uma paradiplomacia anti-negacionista” aprovado para publicação na Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais (RPPI) desenvolvido por mim em coautoria com o Prof. Dr. Cairo Gabriel Borges Junqueira (DRI/UFS) e Ian Filipe Costa Araújo (UFS).

zelosa, universalista, pacifista e planejada para o desenvolvimento, nas palavras de Cervo (2008). Além disso, a relação de subserviência aos interesses dos EUA, o distanciamento do Sul Global, a orientação ideológica de extrema-direita e a fixação de uma postura distante do multilateralismo e da autonomia também foram fatores cruciais para caracterizar e evidenciar o redirecionamento da política externa brasileira do governo Bolsonaro frente ao sistema global (GONÇALVES; TEIXEIRA, 2019).

Ainda em seu discurso de posse, Ernesto Araújo mencionou o “globalismo”, que, em suas palavras, pode ser entendido como a “[...] globalização econômica capturada pelo marxismo [...]” (ARAÚJO, 2021a, p. 701). Esse globalismo também é responsável por envolver aspectos que, juntos, serviram como base retórica construída na política externa do governo Bolsonaro, sendo o caso do uso da questão climática como instrumento de controle econômico (climatismo); a distorção e manipulação do sistema multilateral composto pelos organismos internacionais (multilateralismo antinacional); o abortismo e a ideologia de gênero (ARAÚJO, 2021a). Juntos, esses fatores conspiratórios serviram como base retórica constituinte da política externa do governo Bolsonaro.

Dentre os fatores encarregados pelo novo direcionamento da política externa brasileira, o mais evidente foi o alinhamento aos EUA de Donald Trump (2017-2020). Isso, de acordo com Gonçalves e Teixeira (2020), acaba por transformar a política externa em um mero artifício ideológico, servindo apenas para isolar o Estado brasileiro no sistema internacional. Entretanto, vale ressaltar que o resultado dessa adesão praticamente automática e acrítica às decisões e políticas de Donald Trump submete o Brasil a uma posição de grande desvantagem e insegurança no sistema internacional (GONÇALVES; TEIXEIRA, 2020).

Embora esse alinhamento possa ser observado em momentos como quando Bolsonaro bateu continência para a bandeira dos EUA em um evento na Flórida e, mais adiante, quando repetiu a saudação ao receber o então conselheiro de Segurança Nacional de Trump, John Bolton, em sua casa no Rio de Janeiro (MENEZES, 2019), a situação não se finda por aí. Na verdade, o viés seguido pelo governo Bolsonaro foi de agir em benefício dos EUA sem ao menos negociar contrapartidas significativas. A título de ilustração, pode-se observar o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas, assinado pelos dois países em 2019 e que admite a Base de Lançamentos Aeroespaciais de Alcântara para a

utilização comercial dos EUA sem que haja a transferência de tecnologia (VILELA, 2021).

Essa ausência de reciprocidade também foi evidenciada quando o Brasil renunciou ao tratamento especial de “país em desenvolvimento” na Organização Mundial do Comércio (OMC) em troca da promessa de apoio do governo dos EUA à entrada do Brasil na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Porém, os EUA não endossaram a candidatura brasileira rapidamente (EUA NÃO..., 2019), somente confirmando o apoio posteriormente, em 15 de janeiro de 2020. Semelhante a isso, também houve o momento em que Bolsonaro assinou um decreto durante visita a Washington para encontrar Donald Trump isentando vistos de entrada no país para turistas estadunidenses, japoneses, canadenses e australianos, mesmo sem a expectativa de retribuição ao ato por parte do governo dos EUA (MAZUI, 2019).

Esse alinhamento sem precedentes aos EUA também foi ressaltado quando o Brasil votou, de forma inédita, a favor do embargo econômico imposto pelos Estados Unidos à Cuba na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) de 2019. A oposição ao embargo era uma postura histórica da política externa brasileira, ocorrendo mesmo com as mudanças governamentais desde 1992, ano em que AGNU iniciou a votação (SCHNEIDER, 2019).

A postura do Brasil com relação à questão climática e ambiental, que o ex-Chanceler se referia como ideologia da mudança do clima ou “climatismo” (ARAÚJO, 2020, p. 400), é um outro fator da Política Externa Brasileira que foi completamente alterado com o início do governo Bolsonaro. Para além dos discursos, como o que Araújo disse não existir aquecimento global porque foi à Roma e estava frio (CHANCELER..., 2019), ações concretas tomadas pelo governo comprometeram a reputação internacional brasileira no que diz respeito à preservação do meio ambiente.

No entanto, foi com as queimadas na Amazônia que o problema ambiental atingiu o seu auge na política externa do governo Bolsonaro. Embora todos os órgãos de monitoramento apontassem um aumento significativo das queimadas na floresta, Bolsonaro, Araújo e o então Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, insistiram em negar os dados e iniciaram uma ofensiva contra o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), órgão responsável por monitorar o desmatamento na Amazônia por meio de imagens de satélites (AO VIVO..., 2019).

A postura negacionista do governo brasileiro diante das queimadas na Amazônia rendeu críticas de lideranças europeias, como Emmanuel Macron e Angela Merkel. O presidente francês levou o tema das queimadas como um tópico para discussão na reunião do G7 de 2019, contando com o apoio da chanceler alemã e dos primeiros-ministros do Reino Unido e Canadá (PARA ANGELA..., 2019). Isso fez com que, após a assinatura inicial do Acordo entre o Mercosul e a União Europeia, colocado pelo próprio governo como uma grande conquista da política externa de Bolsonaro, a parceria inter-regional se estagnasse, não havendo previsão para sua ratificação completa porque isso depende diretamente do aval dos parlamentos nacionais – e alguns subnacionais – europeus.

Os atritos com a França, um dos países-chave da União Europeia, tampouco contribuíram para que o acordo comercial entre os dois blocos se concretizasse. Dentre os vários episódios de desgaste das relações franco-brasileiras, pode-se destacar as ofensas de Bolsonaro e do Ministro da Economia, Paulo Guedes, à primeira-dama francesa e quando o presidente Bolsonaro cancelou uma reunião com o Ministro das Relações Exteriores francês para realizar uma transmissão *online* enquanto cortava o cabelo. Todas essas situações afetaram também o financiamento do Fundo Amazônia, que teve mais de R\$ 200 milhões de reais retirados pela Alemanha e Noruega (FIGUEIREDO, 2019).

A postura negacionista de Bolsonaro e do ex-Ministro Araújo estenderam-se além da seara ambiental, alcançando um novo patamar com o surgimento da COVID-19. Se outrora nas questões ambientais os embates se travaram com os países europeus, com a pandemia o alvo tornou-se a China, o principal parceiro comercial do Brasil. As relações com os chineses já vinham sofrendo desgastes desde antes, tendo como um exemplo a própria campanha eleitoral de 2018, quando o ainda candidato Bolsonaro visitou Taiwan, algo que desagradou o governo chinês por ser visto como um desrespeito ao princípio de “China única” (COBRA, 2018).

Já durante a pandemia, os episódios de ataque à China se acumularam com o Deputado Federal Eduardo Bolsonaro – à época Presidente da Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados – culpando a China pelo surgimento do vírus (BENITES, 2020), e o então Ministro da Educação, Abraham Weintraub, insinuando que a pandemia fazia parte de um plano chinês para controle mundial (WEINTRAUB..., 2020). O ex-Chanceler Araújo também endossou esse discurso em seu *blog*, *Metapolítica* 17, no qual disse que a pandemia proporcionou a propagação do “comunavírus” e que se

tratava de um plano “comunista-globalista [...] para subverter completamente a democracia liberal e a economia de mercado” (ARAÚJO, 2021a, p. 165). Os reiterados ataques do governo brasileiro aos chineses prejudicaram a cooperação entre os dois países no combate à pandemia, a exemplo do atraso para envio de matéria-prima para fabricação de vacinas no Brasil, ainda que ambos os governos tenham negado que questões políticas influenciaram tais situações.

Para além da China, o Brasil também se indispôs com outros países do BRICS, como a Índia e a África do Sul. O país se posicionou contrariamente na OMC à proposta dos indianos e sul-africanos de suspender as patentes de vacinas anti-COVID (SEM APOIO..., 2021), o que também pode ter influenciado para que o governo indiano priorizasse o envio de vacinas da AstraZeneca para outros países, gerando uma situação embaraçosa na qual o Brasil enviou um avião à Índia em vão para importar as doses de vacina sem antes combinar com aquele governo (ÍNDIA..., 2021). Além da atuação incomum na OMC, o Brasil considerou ficar de fora do consórcio internacional de compra de vacinas liderado pela Organização Mundial da Saúde (OMS), o *Covax Facility*. A justificativa do ex-Ministro Araújo foi de que a participação brasileira poderia fortalecer o papel da OMS (AMADO, 2021), que era vista como um dos atores da tal ordem globalista combatida por ele.

Todos esses episódios acumulados por Ernesto Araújo durante sua gestão à frente do Itamaraty levaram ao aumento de pressões por parte do Congresso Nacional e de servidores do próprio Ministério das Relações Exteriores para sua saída do cargo, que ocorreu em 29 de março de 2021, quando o próprio Araújo pediu demissão.

4.2 O Consórcio Nordeste como alternativa à política bolsonarista

Ainda que o foco da atuação seja o desenvolvimento interno e as políticas públicas, os consórcios públicos podem ser entendidos como instrumentos imprescindíveis para o estabelecimento de novas oportunidades para a atuação internacional dos governos não-centrais. No atual contexto brasileiro, esse tipo de atuação pode ser muito bem representado pelo Consórcio Nordeste, que, em seu primeiro plano de trabalho divulgado, já pontuava a “construção de uma agenda internacional buscando parcerias institucionais e financiamentos de projetos com outros países” (CONSÓRCIO NORDESTE, [29 jul.] 2019, p. 1) como prioridade.

Para além de chamar atenção por ser o primeiro consórcio brasileiro envolvendo somente estados federados (CLEMENTINO, 2019), o Consórcio Nordeste também entra em evidência devido ao perfil político dos governadores contrário ao adotado pelo Presidente da República. É a partir disso que é possível observar o recente redirecionamento da política externa iniciada durante o governo Bolsonaro como fator responsável por gerar diversos desentendimentos e dar novos rumos ao comportamento até então aderido pela paradiplomacia brasileira. Portanto, o Consórcio Nordeste é aqui pontuado enquanto a representação de um momento de confronto na paradiplomacia do país, agora estabelecida em detrimento da atuação do Governo Federal e da sua “Nova Política Externa Brasileira”. Essa situação, na visão de Clementino (2019), é justamente um dos fatores em que se ancora o êxito do Consórcio Nordeste, uma vez que a crise econômica e política no país força saídas conjuntas de gestão governamental pelas suas lideranças políticas.

Nessa perspectiva, ao contrário dos posicionamentos adotados pelo Itamaraty, os líderes nordestinos assumiram uma postura objetiva em suas incursões internacionais. Em destaque, há a questão ambiental que, enquanto Bolsonaro enfraquecia o Ministério do Meio Ambiente, não se preocupava em disfarçar o completo descaso com a sua agenda ambiental e negligenciava o aumento do índice de queimadas na Amazônia, o Consórcio Nordeste arquitetava diversas atividades para solucionar a crise que se instaurava. No que tange às atividades internas, Wellington Dias (PT), presidente do Consórcio à época, assinou, em março de 2021, portarias de instalação de câmaras temáticas visando articular, entre os estados consorciados, a implementação de políticas públicas focadas em diversas áreas, incluindo a própria proteção ambiental (ANDRADE; COSTA, 2021).

Internacionalmente, ao passo em que o presidente Jair Bolsonaro fomentava uma crise ambiental com diversos líderes europeus, o Consórcio Nordeste participava de sua primeira incursão externa sobre o tema. Àquele momento, Rui Costa (PT), governador da Bahia e ex-Presidente do Consórcio, assinou, em Paris, uma carta de cooperação com a Secretaria de Estado da França com o objetivo de cooperar nas áreas de meio ambiente e cidade sustentável (CONSÓRCIO NORDESTE, 2019a). A missão, que ocorreu em novembro de 2019 com encontros entre governadores e autoridades da França, Itália e Alemanha, também visava dar espaço para possibilidades de investimento nas áreas de saúde, educação, segurança pública e desenvolvimento agrícola. Por isso, a iniciativa foi encarada como um passo importante do Consórcio na promoção do Nordeste como uma

região apta e preparada a cooperar internacionalmente (CONSÓRCIO NORDESTE, 2019b).

Entretanto, foi com a crise de COVID-19 que as tensões entre o Consórcio Nordeste e o Governo Federal se intensificaram, uma vez que a falta de coordenação por parte do governo brasileiro e a postura negacionista adotada pelo Presidente entraram ainda mais em evidência. Diante desse cenário, os governadores da região manifestaram, em carta divulgada no dia 25 de março de 2020, críticas ao viés de atuação do Presidente com relação ao enfrentamento à pandemia, além de reafirmarem o compromisso com as medidas preventivas e o reconhecimento da gravidade da situação:

- 1 – O momento vivido pelo Brasil é gravíssimo. O Coronavírus é um adversário a ser vencido com muito trabalho, bom senso e equilíbrio;
- 2 – Vamos continuar adotando medidas baseadas no que afirma a ciência seguindo orientações de profissionais de saúde [...];
- 6 – [...] Solicitamos a necessidade urgente de uma coordenação e cooperação nacional para proteger empregos e a sobrevivência dos mais pobres;
- 7 – Ficamos frustrados com o posicionamento agressivo da Presidência da República, que deveria exercer seu papel de liderança e coalizão em nome do Brasil (CONSÓRCIO NORDESTE, [25 mar.] 2020, p. 1).

Essa ausência de uma coordenação nacional criou a necessidade de que os próprios governadores se articulassem para minimizar os impactos ocasionados pela pandemia. Assim, em março de 2020, o grupo instituiu o Comitê Científico do Consórcio Nordeste (C4NE) com o objetivo de coordenar e orientar as medidas de combate à pandemia nos estados nordestinos, assessorando na adoção de medidas para o controle e contenção de riscos à saúde pública e auxiliando a estruturar o sistema de saúde para o atendimento da população e evitar a disseminação da doença. O Comitê é composto por uma equipe de técnicos indicados por cada estado e uma das principais ações é o lançamento de boletins acerca do panorama da pandemia na região (CONSÓRCIO NORDESTE, 2020).

Mantida pelo C4NE, outra relevante iniciativa é o Projeto Mandacaru, uma plataforma de colaboração científica voluntária de combate à desinformação e responsável por fazer projeções sobre o comportamento da pandemia de COVID-19 (CONSÓRCIO NORDESTE 2021b). Segundo Rossi e Silva (2020, p. 11), “além de cumprir um papel de fortalecimento da capacidade técnica regional, o C4NE implica também uma projeção política do Consórcio que busca reverberar sua atenção num panorama mais amplo da federação brasileira”. O aplicativo Monitora Covid-19 também

pode ser encarado dessa forma, já que seria uma iniciativa do Consórcio para todo o país, tendo o objetivo de acompanhar o registro de pessoas infectadas pelo vírus e divulgar informações de prevenção (CONSÓRCIO NORDESTE, 2021b). De acordo com o próprio projeto, os voluntários podem contribuir

Divulgando informações baseadas em ciência, combatendo notícias falsas, compartilhando artigos científicos relacionados ao COVID-19 (protocolos, tratamentos, equipamentos, técnicas), compartilhando projetos, contribuindo com análises, e influenciando políticas públicas para melhorar a sociedade (CONSÓRCIO NORDESTE, 2021b, p. 1).

Outra atividade que seguiu esse mesmo caminho ocorreu em março de 2021 com a busca do Consórcio Nordeste pela formalização da compra de 37 milhões de doses da vacina russa *Sputnik V* que seriam integradas ao Plano Nacional de Imunização (PNI) e poderiam ser distribuídas em todo o país (RAMOS, 2021). Mesmo não se concretizado em virtude de critérios da ANVISA, a atitude chamou atenção em virtude do alto índice de mortos e de contaminados pelo coronavírus e da postura adotada por Bolsonaro desde o início da pandemia, que rejeitava medidas sanitárias básicas de isolamento social e uso de máscara e defendia o uso da hidroxicloroquina para tratar a doença.

Além disso, na contramão do viés adotado pelo Governo Federal, que se dedicava a dificultar qualquer tipo de cooperação visando o combate ao vírus, o Consórcio Nordeste buscou o apoio dos chineses em uma tentativa de reparação pelos danos causados pelo governo central. Assim, Rui Costa, quando presidente do Consórcio, solicitou o amparo chinês com o envio de equipamentos médicos e outros insumos de combate ao COVID-19 em carta enviada ao Embaixador da China no Brasil, Yang Wanming, ressaltando a sua “[...] admiração pela forma como o povo chinês enfrentou a pandemia e pela imensa amizade que une nossos povos” (CORREIO, 2020, p. 01).

O cenário de omissão federal foi responsável pela busca dos líderes nordestinos em garantir equipamentos de saúde essenciais aos estados. O Consórcio Nordeste chegou a fechar um contrato de R\$ 48 milhões para a aquisição de 300 respiradores, o que não se concretizou devido a uma fraude da empresa fornecedora, a *Hempcare* (AGUIAR, 2020). Vale ressaltar a importação de respiradores feita pelo governador do Maranhão, sendo uma atuação internacional simbólica de um ente subnacional que também é membro do Consórcio. O Governador Flávio Dino (PSB), afirmou que o governo brasileiro deveria ter estimulado a fabricação equipamentos pelas indústrias nacionais, bem como coordenar as compras, evitando a corrida dos estados para adquirirem os respiradores (AGUIAR,

2020). Por isso, o governo maranhense importou equipamentos hospitalares buscando contornar o controle alfandegário dos EUA e da Alemanha, que estavam confiscando os equipamentos para uso doméstico tendo em vista a carência desses produtos (ALVARENGA et. al, 2020).

Mesmo com pouco tempo de criação e atuação, nota-se que o Consórcio Nordeste vem se mostrando um ator político extremamente ativo tanto no âmbito interno quanto no externo. Porém, determinadas atividades do grupo também foram alvo de diversas críticas. No geral, a principal exigência é pela maior transparência sobre as despesas do Consórcio, incluindo detalhes sobre salários, compras e o aluguel de escritórios em Brasília, que também chamam atenção pelo valor exorbitante (REVISTA CEARÁ, 2020). Alguns processos turbulentos também podem ser pontuados, como a saída do coordenador do C4NE Miguel Nicolelis do órgão, que dificultou a continuidade dos trabalhos, e o ceticismo interno por parte de alguns governos estaduais. Em Sergipe, por exemplo, alguns deputados afirmaram ser a favor da saída do estado do Consórcio Nordeste em virtude do descumprimento de alguns objetivos propostos (VILLACORTE, 2020).

Apesar disso, o abandono das tradições diplomáticas brasileiras durante o governo Bolsonaro conferiu aos entes federativos espaço para uma atuação internacional mais voltada à correção dos rumos da atual política externa brasileira. Tal conjuntura diverge nitidamente daquela percebida principalmente nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula, que objetivava a cooperação e um certo alinhamento entre o viés adotado pelo governo central e pelos entes subnacionais em suas relações internacionais. Assim, ainda que as instituições em favor da coordenação das atividades internacionais dos entes subnacionais e do governo central sejam mantidas durante o governo Bolsonaro, o que se observa na prática é o choque de interesses que perpassa aspectos como diálogo com pares europeus em meio à degradação ambiental e à crise climática, as relações com a China e recursos de combate à pandemia.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das iniciativas de criação de estruturas institucionais relacionadas às ações externas de entes subnacionais no início dos anos 1990, a chancelaria brasileira se mostrou preocupada e disposta a avaliar a necessidade de considerar a dimensão subnacional e federativa como fator importante no processo decisório da política externa do país. A preocupação central, à época, era a conjugação entre as ações externas dos governos subnacionais com os interesses do Estado nacional, evitando situações ambíguas e maximizando a complementaridade de interesses por meio de órgãos e instituições.

Desse modo, as primeiras movimentações começaram ainda durante o governo FHC e geram resultados até os dias atuais, com o funcionamento da Secretaria Especial de Assuntos Federativos, por exemplo. Entretanto, mesmo com a continuidade dos artifícios institucionais que visam a cooperação – ou até o controle – da atuação internacional dos governos subnacionais com a agenda política nacional, a chegada de Jair Bolsonaro à Presidência da República deu novos contornos a essa situação.

Diante desse cenário, o presente trabalho evidenciou que ações políticas, discursos e narrativas estimuladas pelo Governo Federal na “Nova Política Externa Brasileira” também foram responsáveis por dar novos rumos ao viés paradiplomático do país. Conforme a caracterização de Soldatos (1990), a paradiplomacia pode, além de apoiar a atuação do Estado nacional, corrigi-la ou até mesmo confrontá-la. Assim, em razão de fatores recentes como a não aceitação das mudanças climáticas, o anti-multilateralismo e a desvalorização da ciência no combate ao novo coronavírus, as duas últimas perspectivas de atuação paradiplomáticas vêm sendo ressaltadas no território brasileiro, principalmente tendo em vista as atividades desenvolvidas pelo Consórcio Nordeste. Portanto, ainda que a criação do consorciamento esteja relacionada ao desenvolvimento da região nordestina, as diferenças políticas de interesse entre os governadores e o governo central são fundamentais nesse processo. Por isso, em referência à caracterização desenvolvida por Soldatos (1990), propõe-se a utilização do termo “paradiplomacia de confronto”, que se volta a correções de determinados cursos da política externa e à busca por contornos ao desarranjo social provocado pela pandemia e a falta de celeridade no combate ao vírus.

Além disso, ainda que os estudos da paradiplomacia brasileira durante o governo Bolsonaro sejam recentes e ainda tentem compreender o desenvolvimento da inserção internacional das entidades federativas nessa nova fase, as tensões entre o atual governo central e as unidades subnacionais são evidentes. Marinana Barros (2021) observa que a atividade internacional dos estados está em claro embate com o governo federal, denominando a situação como “paradiplomacia de resistência”. Associado a isso, também há a recente abordagem de Sousa e Rodrigues (2021) que, ao analisar a relação entre o Governo Federal e a paradiplomacia do estado de São Paulo, afirmam que os governos subnacionais vêm utilizando a paradiplomacia em um cenário de crise humanitária, sendo o conflito com a União justificado pela falta de coordenação federal para o combate à COVID-19. Foi nesse mesmo contexto que o Consórcio Nordeste se inseriu e empreendeu suas atividades iniciais buscando primariamente captação de recursos estrangeiros e cooperação internacional.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Márcia Donner. **O Município e o desenvolvimento sustentável**: propostas e oportunidades globais, ações locais. Apresentado em: Seminário sobre Saneamento Básico do Vale do Itajaí, Blumenau, 13-14 de outubro de 1997.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os laços federativos brasileiros**: avanços, obstáculos e dilemas do processo de coordenação intergovernamental. Tese de doutorado apresentada no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, 2000.
- ABRUCIO, Fernando Luiz.; FRANZESE, Cibele. **Federalismo e Políticas Públicas**: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. 2007. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/242213262_Federalismo_e_politicas_publicas
- ABRUCIO, Fernando Luiz.; SANO, Hinoru. A experiência de cooperação interestadual 91 no Brasil: formas de atuação e seus desafios. In: KNIRSCH, Thomas (ed.). **Municípios e Estados**: experiências com arranjos cooperativos. 4. ed. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2012. p. 1-240. [_o_impacto_das_relacoes_intergovernamentais_no_Brasil](#). Acesso em: 27 set. 2021.
- AGUIAR, Rodrigo. Consórcio Nordeste foi vítima em fraude na compra de respiradores, diz governador do Maranhão. **A Tarde**, 26 jun. 2020 Disponível em: <<https://atarde.uol.com.br/politica/noticias/2131215-consorcio-nordeste-foi-vitima-em-fraude-na-compra-de-respiradores-diz-governador-do-maranhao>>. Acesso em: 31 mar. 2021.
- ALVARENGA et al. Desafios do Estado brasileiro frente à pandemia de COVID-19: o caso da paradiplomacia maranhense. **SciELO**, [S.L.], p. 1-22, 8 jun. 2020. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/scielopreprints.738>. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/738>. Acesso em: 01 out. 2020.
- AMADO, Guilherme. Ernesto Araújo não queria que Brasil assinasse Covax Facility; Embaixadora interveio. **Revista Época**, 25 mar. 2021. Disponível em: <<https://epoca.globo.com/guilherme-amado/ernesto-araujo-nao-queria-que-brasil-assinasse-covax-facility-embaixadora-interveio-24941382>>. Acesso em: 31 mar. 2021.
- AMORIM, Tiago Scher Soares de. Paradiplomacia no Brasil:: os casos do estado da bahia e do município de salvador e a política externa subnacional. 2019. 114 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/31897/1/%5bFINAL%20Vers%c3%a3o%20dep%c3%b3sito%20final%5d%20-%20Disserta%c3%a7%c3%a3o%20PPGRI%20-%20Tiago%20Scher.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2022.
- ANDRADE, Marília; COSTA, Lorena. (2021) Consórcio Nordeste lança Câmaras Temáticas para desenvolvimento econômico e social da região. **Governo do Estado do Piauí**, Teresina, 4 mar. Disponível em: <<https://www.pi.gov.br/noticias/wellington-dias-lanca-camaras-tematicas-de-desenvolvimento-economico-e-social-no-nordeste/>>. Acesso em: 31 mar. 2021.

AO VIVO: Bolsonaro e Ricardo Salles falam sobre o INPE. **Poder 360**, 01 ago. 2019. Disponível em: < <https://www.poder360.com.br/governo/ao-vivo-bolsonaro-e-ricardo-salles-falam-sobre-o-inpe/>>.

ARAÚJO, Ernesto. **A Nova Política Externa Brasileira**. Seleção de Discursos, Artigos e Entrevistas do Ministro das Relações Exteriores. Brasília: FUNAG, 2020.

ARAÚJO, Ernesto. **Discurso do ministro Ernesto Araújo durante cerimônia de Posse no Ministério das Relações Exteriores** – Brasília, 02 jan. 2019.

ARAÚJO, Ernesto. **Política Externa: Soberania Democracia e Liberdade**: coletânea de discursos, artigos e entrevistas do Ministro das Relações Exteriores - 2020. Brasília: FUNAG, 2021a.

ARAÚJO, Ernesto. Um Itamaraty pela liberdade e grandeza do Brasil: balanço de gestão. **Metapolítica 17 – Contra o Globalismo**, 10 abr. 2021b. Disponível em: <https://www.metapoliticabrasil.com/post/um-itamaraty-pela-liberdade-e-grandeza-do-brasil-balan%C3%A7o-de-gest%C3%A3o> Acesso em: 08 out. 2021.

BANZATTO, Arthur. **A Inserção Internacional dos Governos Não Centrais Brasileiros e Argentinos em Perspectiva Comparada**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. 2015.

BARBÉ, Esther. **Relaciones internacionales**. Tecnos, 2020.

BARROS, Marinana. Constâncias nos dissensos: o quadro normativo brasileiro e a emergência da “paradiplomacia de resistência”. *Monções*, v. 10, n. 19: 70-104, 2021.

BELFORT, Angela Fernanda. Que fim levou o Consórcio Nordeste?: dois anos após sua criação, principal ação foi discurso alinhado com a ciência. **Uol**. Recife, p. 1-1. 31 out. 2021. Disponível em: <https://jc.ne10.uol.com.br/politica/2021/10/13619666-que-fim-levou-o-consorcio-nordeste-dois-anos-apos-sua-criacao-principal-acao-foi-discurso-alinhado-com-a-ciencia.html>. Acesso em: 03 nov. 2021.

BOGÉA FILHO, A. A. M. **Diplomacia Federativa: Do Papel Internacional e das Atividades Externas das Unidades Federativas nos Estados Nacionais**. Tese do XLII Curso de Altos Estudos. Brasília: Instituto Rio Branco do Ministério das Relações Exteriores, 2001.

BRASIL. Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Ministério das Relações Exteriores. **Convocação de Projetos de Cooperação Descentralizada Trilateral**. 2012a. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarConteudo/74> . Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. Agência Brasileira de Cooperação (Abc). Ministério das Relações Exteriores. **Acordos vigentes de Cooperação Técnica em Países em Desenvolvimento -CGPD**. 2012b. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/AcordosVigentes/CGPD> . Acesso em: 20 abr. 2022.

BUENO, Ironildes. **Paradiplomacia contemporânea**: trajetórias e tendências da atuação internacional dos governos estaduais do Brasil e EUA. 2010. 350 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2010.

CERVO, Amado. **Inserção Internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

- CHANCELER nega aquecimento global: “Fui a Roma em maio e havia frio”. **Correio Braziliense**, 03 ago. 2019. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/08/03/interna_politica,775332/chanceler-nega-aquecimento-global-fui-a-roma-em-maio-e-havia-frio.shtml>. Acesso em: 23 mar. 2021.
- CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. A atualidade e o ineditismo do Consórcio Nordeste. In: **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 21, jul.-dez. 2019, p. 165-174.
- COBRA, Amanda. República Popular da China critica Bolsonaro por sua visita a Taiwan. **Poder 360**, Brasília, 09 mar. 2018. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/eleicoes/republica-popular-da-china-critica-bolsonaro-por-sua-visita-a-taiwan/>>. Acesso em: 29 mar. 2021.
- CONSÓRCIO NORDESTE. Carta dos Governadores do Nordeste, de 29 de julho de 2019.
- CONSÓRCIO NORDESTE. Carta dos Governadores do Nordeste, de 25 de março de 2020.
- CONSÓRCIO NORDESTE. Governança. Salvador, 11 de maio de 2022. Disponível em: <<http://www.consorcionordeste-ne.com.br/governanca/>>. Acesso em 12 mai. 2022.
- CONSÓRCIO NORDESTE. **Ações de combate à pandemia**. Salvador, 19 mar. 2021a. Disponível em: <<http://www.consorcionordeste-ne.com.br/compras-conjuntas-combate-a-pandemia/>>. Acesso em: 31 mar. 2022.
- CONSÓRCIO NORDESTE. **Projeto Mandacaru**. 2021b. Disponível em: <<https://www.comitecientifico-ne.com.br/mandacaru>>. Acesso em: 28 out. 2021.
- CONSÓRCIO NORDESTE. **Primeira missão internacional do Consórcio Nordeste é discutida no Itamaraty**. 2019a. Disponível em: <<http://www.consorcionordeste-ne.com.br/primeira-missao-internacional-do-consorcio-do-nordeste-e-discutida-no-itamaraty/>>. Acesso em: 21 abr. 2022.
- CONSÓRCIO NORDESTE. **Oportunidades de negócios no Nordeste são apresentadas a empresários italianos**. 2019b. Disponível em: <<http://www.consorcionordeste-ne.com.br/oportunidades-de-negocios-no-nordeste-sao-apresentadas-a-empresarios-italianos/>>. Acesso em: 21 abr. 2022.
- CORNAGO PRIETO, Noe. **Exploring the global dimensions of paradiplomacy: functional and normative dynamics in the global spreading of subnational involvement in foreign affairs**. The Foreign Relations of Constituent Units, Winnipeg, 2001. Disponível em: <<http://www.forumfed.org/library/exploring-the-global-dimensions-of-paradiplomacy/>>. Acesso em: 20 abr. 2022.
- DANTAS, Luis Francisco Araújo. **Paradiplomacia e a importância das cidades e estados nas Relações Internacionais**. 2011. 48 f. Monografia (Especialização em Relações Internacionais) —Universidade de Brasília, Brasília, 2011.
- DISTRITO FEDERAL. Escritório de Assuntos Internacionais. **RI 27**. 2021. Disponível em: <<https://www.internacional.df.gov.br/ri-27-2/>>. Acesso em: 22 abr. 2022.
- EUA NÃO endossam proposta do Brasil na OCDE após apoiá-la publicamente. **O Globo**, 10 out. 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/eua-nao->

endossam-proposta-do-brasil-na-ocde-apos-apoia-la-publicamente-24008528>. Acesso em: 22 mar. 2021.

FARIAS, Déborah Barros Leal. **Federalismo e Relações Internacionais**. 2000. 135 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2000.

FERNANDEZ, Michelle; PINTO, Hêider Aurélio. Estratégia intergovernamental de atuação dos estados brasileiros: o consórcio nordeste e as políticas de saúde no enfrentamento à covid-19. **Saúde em Redes**, [Si], v. 6, n. 2, p. 7-21, set. 2020.

FIGUEIREDO, Patrícia. Fim do Fundo Amazônia pode afetar fiscalização do Ibama contra o desmatamento. **G1**, 16 ago. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/08/16/fim-do-fundo-amazonia-pode-afetar-fiscalizacao-do-ibama-contra-o-desmatamento.ghtml>>. Acesso em: 29 mar. 2021.

FÓRUM DE GOVERNADORES DO NORDESTE. Carta dos Governadores do Nordeste, de 14 de março de 2019.

FRÓES, Rafaelle; CARDOSO, Rafael; BARBOSA, Alex. Governadores do Nordeste assinam no Maranhão documento que cria consórcio entre estados: protocolo que cria o consórcio nordeste foi assinado nesta quinta-feira (14), em São Luís. Projeto é a união dos nove estados e prevê parceria em projetos econômicos, políticos, infraestrutural e social. **G1**. São Luís, 14 mar. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2019/03/14/governadores-do-nordeste-assinam-no-maranhao-documento-que-cria-consorcio-entre-estados.ghtml>>. Acesso em: 06 jun. 2021.

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

GONÇALVES, Williams; TEIXEIRA, Tatiana. Considerações sobre a política externa brasileira no governo Bolsonaro e as relações Brasil-EUA. **Sul Global**, Rio de Janeiro, 2020. v. 1, n. 1, maio/ago: 192-211.

HALLIDAY, Fred. **Repensando as relações internacionais**. UFRGS Ed., 2007.

HELD, David et al. Global transformations: Politics, economics and culture. In: **Politics at the Edge**. Palgrave Macmillan, London, 2000. p. 14-28.

HENRICHES, Joanni Aparecida. **Mapeamento dos Consórcios Públicos Brasileiros**. 2018. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/3646>. Acesso em: 25 maio 2021.

HOCKING, Brian. **Localizing Foreign Policy**: Non-central Governments and Multilayered Diplomacy, Nova Iorque, Saint Martin' Sim Press, 1993

HOFFMANN, Stanley H.. **Teorias contemporaneas sobre las relaciones internacionales**. [S.I]: Tecnos, 1979. 351 p.

ÍNDIA diz que Brasil se precipitou ao enviar avião por vacina. **Deutsche Welle**, 15 jan. 2021. Disponível em: <<https://p.dw.com/p/3nxRs>>. Acesso em: 06 mai. 2022.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. **A Criação das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRIS) como nova realidade da inserção internacional dos entes subnacionais brasileiros**. 2015. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6477>. Acesso em: 10 jun. 2021.

JUNQUEIRA, Cairo Borges; ARAÚJO, Ian Filipe; SILVA, Jaqueline Victória. **O Consórcio Nordeste e a internacionalização dos governos estaduais em meio à pandemia de COVID-19**. 2020. Disponível em: <https://www.ideal-ufpb.com/artigo-consorcio-nordeste-covid19>. Acesso em: 10 jun. 2021.

KEOHANE, Robert Owen et al. (Ed.). **Transnational relations and world politics**. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1971.

KEOHANE, Robert O., NYE, Joseph S. **Power and interdependence**. 3a ed. New York: Longman, 2001.

KINCAID, J. Constituent diplomacy in federal politics and the Nation-state: conflict and cooperation. In: MICHELMANN, H. J.; SOLDATOS, P. (Eds.). **Federalism and International Relations: the role of subnational units**. Oxford; New York: Oxford University Press, 1990. p. 54–75.

KLING, John. **State government influence in U.S. international economic policy**. Lexington, MA: Lexington Books, 1982.

KOOISTRA, Marten. **Paradiplomacy in Practise: the development of paradiplomacy in quebec, scotland, and california**. 2017. 40 f. Tese (Doutorado) - Curso de Master International Relations, Universiteit Leiden, Holanda, 2017. Disponível em: <https://studenttheses.universiteitleiden.nl/access/item%3A2627248/view>. Acesso em: 05 nov. 2021.

KUGELMAS, Eduardo; BRANCO, Marcello Simão. Os governos subnacionais e a nova realidade do federalismo. In: WANDERLEY, Luiz Eduardo; VIGEVANI, Tullo. **Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul**. São Paulo, EDUC; Fundação Editora da Unesp; Fapesp, 2005.

KUZNETSOV Alexander. **Theory and Practise of Paradiplomacy: Subnational Governments in International Affairs**. Londres e Nova Iorque: Routledge, 2015.

LAFER, Celso. **Relações internacionais, política externa e diplomacia brasileira: pensamento e ação**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2018, volume 1.

LEITE, Sérgio. O Consórcio. **Consórcio Nordeste**, 2020. Disponível em: <http://www.consorcionordeste-ne.com.br/o-consorcio/>. Acesso em: 05 nov. 2021.

LESSA, José Vicente da Silva. **A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais celebrados por governos não-centrais**. 2002. Tese (Trabalho final em Diplomacia, XLIV Curso de Altos Estudos) – Instituto Rio Branco, Brasília.

LOPREATO, Francisco Luiz. **Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios**. origem, evolução e desafios. 2020. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/TD/TD388.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2021.

MAGALHÃES, José Calvet de. **A diplomacia pura**. Lisboa: Bertrand Editora, 1996.

MARIANO, Marcelo Passini *et al.* A cooperação sul-sul na política externa brasileira dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff. In: VIII CONGRESSO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA, 8., 2015, Lima. **Anais [...]**. Lima: A Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (Alacip), 2015. p. 1-14. Disponível em: <https://alacip.org/cong15/int-mariano8cd.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2022.

- MAZUI, Guilherme. Bolsonaro libera turistas de EUA, Austrália, Canadá e Japão a entrar no Brasil sem visto. **G1**, 18 mar. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/03/18/bolsonaro-libera-cidadaos-de-eua-australia-canada-e-japao-de-visto-de-visita-ao-brasil.ghtml>. Acesso em: 19 out. 2021.
- MEIRELES, Thiago de Oliveira. **Cooperação Internacional Federativa: a atuação internacional subnacional na política externa do governo Lula (2003-2010)**. Disponível em: https://www.marilia.unesp.br/Home/Eventos/2015/xiiisemanaderelacoesinternacionais/cooperacao-internacional_thiago-de-oliveira.pdf. Acesso em: 14 jun. 2021.
- MENEZES, Roberto Goulart. 2019. **Governo Bolsonaro: a busca de “relações carnavais” com os Estados Unidos de Trump?** Boletim Lua Nova. Disponível em: <https://boletimluanova.org/2019/04/03/governo-bolsonaro-a-busca-derelacoes-carnais-com-os-estadosunidos-de-trump/>. Acesso em: 29 jun. 2021.
- MIKLOS, M. S. Diplomacia federativa: o Estado brasileiro e a atuação internacional de suas Unidades Constituintes. 2011. **Carta Internacional**, 6(1), 83–100. Recuperado de <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/26>
- MIKLOS, M. S. **A inserção internacional de unidades subnacionais percebida pelo estado nacional: a experiência brasileira**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP), 2010.
- MORAIS, Maria Cezilene Araújo de. **Paradiplomacia no Brasil: uma abordagem sobre a inserção internacional de municípios paraibanos a partir do programa plano diretor**. 2011. 126 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 2011. Disponível em: <https://pos-graduacao.uepb.edu.br/ppgri/download/Maria-Cezilene.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2022.
- MOURA DANIEL, M. C. O Itamaraty e os governos subnacionais. In: VIGEVANI, T.; WANDERLEY, L. E. (Eds.). **Entre o local e o global: governos subnacionais e sociedade civil na integração regional**. São Paulo: Cedec/PUC-SP, Cadernos Cedec, 2002. v. 71p. 45– 48.
- NUNES, Carmem Juçara da Silva. **A paradiplomacia no Brasil: o caso do Rio Grande do Sul**. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005.
- NUNES, Luana Konzen. Governança. **Consórcio Nordeste**, 2021. Disponível em: <http://www.consorcionordeste-ne.com.br/governanca/>. Acesso em: 05 nov. 2021.
- PARA ANGELA Merkel, incêndios na Amazônia devem ser debatidos no G7. **G1**, 23 ago. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/08/23/para-angela-merkel-incendios-na-amazonia-devem-ser-debatidos-no-g7.ghtml>. Acesso em: 24 mar. 2021.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). **Secretaria de Relações Internacionais**. 2022. Disponível em: <https://pt.org.br/secretarias-e-setoriais/relacoes-internacionais/>. Acesso em: 22 abr. 2022.
- PECEQUILO, Cristina S. O Brasil e os Estados Unidos no século XXI: uma nova percepção mútua? In: CARMO, Corival Alves do; Et al. (Orgs.). **Relações Internacionais: olhares cruzados**. Brasília: FUNAG, 2013. p. 523 – 557.

- PRADO, Débora Figueiredo Mendonça. A atuação internacional dos governos subnacionais: construções conceituais, limites e contribuições para o caso brasileiro. **Carta Internacional**, [S.L.], v. 13, n. 3, p. 137-168, 30 dez. 2018. Associação Brasileira de Relações Internacionais - ABRI. <http://dx.doi.org/10.21530/ci.v13n3.2018.846>.
- REIS, E. G. Federalismo e paradiplomacia no Mercosul: análise institucional do Fórum de Governadores Codesul-Crecenea/Litoral. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DO FÓRUM UNIVERSITÁRIO MERCOSUL, 4., 2007, Aracaju. **Anais...** 2007.
- REVISTA CEARÁ. Em nota, Senador cearense questiona gastos e cobra transparência de governadores nordestinos. **Revista Ceará**. [SI], p. 1-1. 21 jun. 2020. Disponível em: <https://www.pagina1pb.com.br/consorcio-nordeste-e-o-consorcio-da-vergonha-e-dos-gastosexcessivos/>. Acesso em: 30 jun. 2021.
- RISSE, Thomas et al. Bringing transnational relations back In: **Non-state actors, domestic structures and international institutions**. Cambridge University Press, 1995.
- RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. Relações internacionais federativas no Brasil. **Dados**, [S.L.], v. 51, n. 4, p. 1015-1034, 2008. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0011-52582008000400007>.
- RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. A inserção internacional de cidades: notas sobre o caso brasileiro. In: VIGEVANI, Tullo, et al (Orgs.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru: EDUSC, 2004.
- ROSENAU, James N. **Turbulence in world politics: A theory of change and continuity**. Princeton University Press, 2018.
- ROSSI, Rinaldo de Castilho; SILVA, Simone Affonso da. O Consórcio do Nordeste e o federalismo brasileiro em tempos de COVID-19. **Espaço e Economia**, ano IX, n. 18, 2020. Disponível em: <https://journals.openedition.org/espacoeconomia/13776>. Acesso em 12 jun. 2020.
- SALOMÓN, M. **El Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUL en el Contexto de La Política Exterior Brasileña**. Seminário Sobre El Foro Consultivo De Municipios, Estados Federados, Provincias Y Departamentos Del Mercosul, CARI, Buenos Aires, Argentina, 19 e 20 de novembro de 2008.
- SALOMÓN, M. Paradiplomacy in the Developing World: The Case of Brazil. In: **Cities and Global Governance: New Sites for International Relations**. Londres: Ashgate, 2011. p. 45–68.
- SALOMÓN, M. Em que medida é possível integrar a Cooperação Descentralizada na dimensão Sul-Sul da política externa brasileira? **Mural Internacional**, [S.L.], v. 3, n. 2, p. 9-15, 31 dez. 2012. Universidade de Estado do Rio de Janeiro. <http://dx.doi.org/10.12957/rmi.2012.6378>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/6378>. Acesso em: 20 mar. 2022.
- SANTOS, Roberta de Freitas; Cerqueira, Mateus Rodrigues. Cooperação Sul-Sul: experiências brasileiras na América do Sul e na África. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, v. 22, n. 1, p. 23-47, jan/mar 2015.

- SARAIVA, Miriam Gomes. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? **Revista Relações Internacionais**, n. 44, 2014, p. 25-35.
- SARAIVA, José Flávio Sombra. Federalismo e relações internacionais do Brasil. In: LESSA, Antônio Carlos. *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*, v.2. São Paulo: Saraiva, 2006.
- SCHNEIDER, Evan. Assembleia Geral volta a pedir fim do embargo dos EUA a Cuba: Brasil, EUA e Israel votam contra. **ONU News**, 07 nov. 2019. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2019/11/1693801>>. Acesso em: 22 mar. 2021.
- SEM APOIO do Brasil, proposta para suspender patente de vacinas trava na OMC. **Deutsche Welle**, 12 mar. 2021. Disponível em: <<https://p.dw.com/p/3qZj7>>. Acesso em: 26 mar. 2022.
- SIMAN, Tainá. **Consórcio Nordeste**: regionalismo subnacional e diplomacia científica. regionalismo subnacional e diplomacia científica. 2021. Disponível em: <http://observatorio.repri.org/2021/04/13/consorcio-nordeste-regionalismo-subnacional-e-diplomacia-cientifica/>. Acesso em: 20 out. 2021.
- SOLDATOS, P. An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors. In: MICHELMANN, H.; SOLDATOS, P. **Federalism and international relations**: the role of subnational units. New York: Oxford University Press, 1990.
- SOUSA, Ana Tereza; RODRIGUES, Gilberto. (2021). Conflitos entre governos subnacionais e o governo federal durante a pandemia de COVID-19: o Estado de São Paulo e o caso da vacina CoronaVac. **Monções**, 2021. v. 10, n. 19: 36-69.
- TAVARES, Rodrigo. As Relações Internacionais do Estado de São Paulo. In: MARCOVITCH, Jacques; DALLARI, Pedro B. A. (org.). **Relações Internacionais de âmbito Subnacional**: a experiência de estados e municípios no Brasil. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2014. p. 1-129.
- TEIXEIRA, Tatiana. Bolsonaro cede a Trump sem reciprocidade e com contrapartida mínima. **OPEU**, 23 mar. 2019. Disponível em: <<https://www.opeu.org.br/2019/03/23/bolsonaro-cede-a-trump-sem-reciprocidade-e-com-contrapartida-minima/>>. Acesso em: 22 mar. 2021.
- VIGEVANI, T. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: São Paulo e o contexto brasileiro. In: VIGEVANI, T.; WANDERLEY, L. E.; CINTRA, R. (Eds.). **Ação internacional das cidades no contexto da globalização**. São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, 2006. v. 80.
- VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto internacional**, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.
- VIGEVANI, T.; PRADO, D. F. B. DO. Ações e Problemas da Paradiplomacia no Brasil. In: SALA, J. B.; GASPAROTO, A. L. (Eds.). **Relações Internacionais: polaridades e novos/velhos temas emergentes**. Marília: Oficina Universitária/Unesp, CAPES, 2010. p. 25- 54.
- VILELA, Pedro. Empresas dos EUA e do Canadá vão atuar no Centro Espacial de Alcântara. **Agência Brasil**. 28 abr. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-04/empresas-dos-eua-e-do-canada-vao-atuar-no-centro-espacial-de-alcantara>. Acesso em: 19 out. 2021.

VILLACORTE, Habacuque. Deputados propõem a saída de Sergipe do Consórcio Nordeste. **Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe**, 02 jun. 2020. Disponível em: <https://al.se.leg.br/deputados-propoem-a-saida-de-sergipedo-consorcio-nordeste/>. Acesso em 24 fev. 2021.

YOUNG, O. R.; ROSENAU, J.; CZEMPIEL, E. O. **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília. 2000.

WALLACE, William; JOSSELIN, Daphne. **Non-state actors in world politics**. Palgrave Macmillan, 2001.

WEINTRAUB publica insinuações contra a China, depois apaga; embaixada cobra retratação. **G1**, 06 abr. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/04/06/weintraub-publica-post-com-insinuacoes-contr-a-china-depois-apaga-embaixada-repudia.ghtml>. Acesso em: 25 mar. 2021.

WENDZEL, Robert L. **Relações internacionais**. Brasília: Edunb, 1985.