
Governos Subnacionais Amazônicos: Novos Padrões de Relacionamento na Conjuntura Internacional Contemporânea*

Paula Gomes Moreira**

Considerações iniciais

A Paz de Westfália marca a inauguração das modernas relações internacionais através da instauração de uma nova ordem jurídico-política caracterizada pela atuação dos Estados em defesa de suas soberanias, impulsionada pelo crescente processo de secularização e centralização das unidades territoriais baseadas no princípio da igualdade. O período seguinte será marcado pelo princípio do equilíbrio de poder, de acordo com o qual as relações entre os Estados seriam pautadas pela igualdade jurídica dos Estados, ou seja, nenhum

* Artigo recebido em 30 de novembro de 2012 e aprovado para publicação em 2 de julho de 2013.

** Doutoranda em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB), bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e pesquisadora do Observatório Político Sul-Americano (OPSA) do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ). E-mail: paulagmri@gmail.com.

Estado deveria ser capaz de impor sua supremacia sobre a dos demais.

Como consequência, o Estado-nação foi o ator soberano dentro do sistema internacional nessa época. Era, portanto, de forma legítima o único formulador e executor da política exterior. Porém, com o advento da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e as transformações ensejadas por tal fenômeno no mundo, e, em especial, com a chegada da Guerra Fria (1945-1991), há um novo marco para o desenvolvimento das relações internacionais. As mudanças introduzidas pelos processos de interdependência e transnacionalização foram responsáveis pela reestruturação dos padrões de relacionamento entre os Estados, que haviam sido forçados pelas transformações no cenário internacional a modificar suas estratégias de inserção: “os agentes que antes organizaram as relações internacionais sobre estruturas constituídas por unidades soberanas, outrora percebidas como autárquicas, naquele momento desenvolviam atividades que já não se coadunavam com essa forma de organização política” (ROCHA, 2003, p. 478).

Ganhava corpo, então, a ideia de que os estudos dos processos internacionais inevitavelmente deveriam levar em conta processos que aconteciam em diferentes contextos, visto que as relações entre agentes e estrutura internacional começavam a se consolidar no plano teórico. A esse debate se somou também aquilo ao que hoje se convencionou denominar de “níveis de análise”, ou seja, “a superposição de agentes em diferentes esferas de interação política que, conforme a área específica das relações internacionais, desempenham papéis mais ou menos relevantes, sempre de forma inter-relacionada” (ROCHA, 2003, p. 479). Uma vez que processos de âmbito social, político e econômico compreendidos na esfera internacional se sobrepujam aos processos políticos domésticos, surgiu a necessidade de desenvolver novos conceitos que relacionassem as interações entre esses agentes.

O surgimento de outros atores para além do Estado, em particular as unidades subnacionais, devido ao crescente processo de internacionalização da esfera doméstica, engendrou a reorganização do espaço político mundial, em que os Estados passaram a conviver em nível local com outros atores, estabelecendo diversos vínculos entre eles e relacionando cada vez mais com outras organizações subnacionais para além das fronteiras estatais.

Nesse contexto, as contribuições de autores que investigam os diferentes níveis de análise nas relações internacionais foram muito importantes para o amadurecimento das discussões em torno do tema da paradiplomacia.

Paradiplomacia e ampliação do campo de pesquisa das relações internacionais

A atuação dos governos subnacionais no Brasil é um tema que ganhou maior relevância apenas nas últimas décadas. Nessa nova ordem mundial permeada por diferentes correlações de forças, na qual outros atores para além do Estado passaram a atuar no sistema internacional, a política externa dos Estados voltada aos aspectos macros da Nação, como forma de defesa dos interesses nacionais, deixou os interesses locais em segundo plano, obrigando-os a buscar seu desenvolvimento mediante inserção internacional.

Dessa forma, como resultantes da maior globalização e interdependência no plano externo, os governos subnacionais começaram a atuar além das fronteiras nacionais. Os meios para tal fim variam desde o estabelecimento de acordos até a atração de investimentos externos.

Segundo Soldatos (1990), as ações externas dos governos subnacionais, denominadas paradiplomacia, são caracterizadas por serem ati-

vidades desenvolvidas de forma paralela, conjunta ou conflitante com a diplomacia central, exercidas por um ente dotado de capacidades institucionais para essa tarefa. Tem como propósito a efetivação de ações no plano externo que visem a promoção do desenvolvimento local, mediante a cooperação internacional.

Os governos subnacionais atuam por meio de relações bilaterais e multilaterais. No primeiro caso, a atuação ocorre através da assinatura de acordos de geminação (cidades-irmãs) e de cooperação técnica em áreas como a saúde, a educação e o saneamento. No segundo, as relações devem-se à articulação de redes horizontalizadas que tornam possíveis trocas de informações e experiências.

A partir dessa nova atuação de cidades e estados que buscam a inserção internacional, Sassen (1998) refletiu sobre os fatores estruturais e conjunturais que propiciaram a emergência desse fenômeno. Para a autora, o paradigma das cidades globais, originado da geografia econômica, ajuda na compreensão de tais questões. Tal paradigma afirma que, em um contexto de estreitamento do espaço geográfico, de transformação nas lógicas temporais, na dinâmica interativa entre o local e o global, e de uma nova reestruturação produtiva, as cidades redefiniram seus papéis. Esse cenário demandou contatos mais dinâmicos, sem intermediários e de diferentes categorias (econômicas, sociais, culturais, entre outras).

As primeiras iniciativas paradiplomáticas surgiram nos Estados industrializados do Norte e só depois se expandiram pelo restante do mundo (CORNAGO, 2000). Na América Latina, o fenômeno teve surgimento no final dos anos 1980 devido ao contexto favorável promovido pelos processos de redemocratização e descentralização econômica.

Há que se ter em mente que a tentativa dos Estados de se adaptarem à nova realidade imposta pelo aprofundamento da globalização contribuiu para a ascensão dos governos subnacionais através do equacio-

namento de seu relacionamento externo. Segundo Gomes Filho (2011, p. 245), esses governos estão mais próximos dos cidadãos e, “inegavelmente, são eles que melhor conhecem as condições concretas dos seus territórios, o que já é bastante suficiente para melhorar o bem-estar das populações”. Sassen (1998) acrescenta que os governos subnacionais que promovem esse tipo de diplomacia estão localizados em cidades globais que contam com as seguintes características: posição geográfica de abertura para o mundo, recepção de fatores de produção estrangeiros e fluxo de comércio, setor de serviços voltado para o exterior, população com composição étnica diversificada, entre outros.

Ao se observar tais aspectos, não há como ignorar o caso da Amazônia brasileira. Se, no restante do país, a internacionalização das cidades vem crescendo nos últimos anos, nessa região, historicamente internacionalizada, a paradiplomacia configura-se como alternativa aos padrões de desenvolvimento local.

Para dar conta de explicar o porquê dessa peculiaridade da região, cabe lembrar sua ocupação, que se fez inicialmente com vistas à exportação de matérias-primas aos mercados externos exteriores. Dessa forma, Reis (1960, p. 7) diz que, na Amazônia durante os séculos XVII e XVIII,

[...] tudo quanto produzia, com a técnica primitiva de que tanto alarde se fazia para condená-la, encontrava comprador certo e seguro na Europa ou nos Estados Unidos. Os interesses da região ligavam-se desse modo, perigosamente, aos interesses dos grandes centros comerciais e industriais daquelas áreas do mundo, em nada significando as praças do Sul do Brasil para qualquer intercâmbio mais demorado e mais significativamente útil às vinculações nacionais.

Da mesma forma, o autor critica a posição do governo brasileiro à época, afirmando que a preservação da soberania efetiva do país sobre a área deveria dar-se não somente mediante a presença de soldados, marinheiros, autoridades político-administrativas, religiosas e outras, como também através de “uma posse e um domínio que se exerçam pela modificação dos gêneros de vida, pela criação de riqueza” (REIS, 1960, p. 6).

O medo de desnacionalização da área fez com que, nos anos posteriores ao da sua ocupação pelos navegantes, bandeirantes e diplomatas (GOES, 1991), os governos nacionalistas promovessem medidas desenvolvimentistas nos campos da infraestrutura e da comunicação, que permitissem não somente a ligação da Amazônia ao restante do país, mas também sua ligação com os países sul-americanos. Dessa forma, tinha-se como objetivo não somente promover a soberania do país sobre a parte do território amazônico que lhe cabe, como também fortalecer a soberania dos demais países amazônicos.

Mais recentemente, Bolle (2007) enfatizou o caráter internacional da Amazônia, denominando-a como uma “região universal e teatro do mundo”. A área que a partir dos anos 1990 deixou de ser um tema limitado a questões de fronteira e segurança nacional passou a constituir-se como um espaço complexo, no qual coexistem diferentes poderes e que recebe as ações de vários atores transnacionais.

Segundo Pressler (2010), constituiu-se em um dos vetores principais da cooperação no cenário de globalização. Ou seja, historicamente a região já possui certa vocação à atuação vinculada ao cenário internacional. Tal tendência veio a se fortalecer com o aprofundamento do processo globalizador em tempos mais recentes. A ação dos governos subnacionais veio a se somar à feição cooperativista da região, permeada por uma ideia de desenvolvimento baseada em um sistema de mercado dependente de “alianças estratégicas entre atores sociais

e diferentes organizações de cooperação internacional no âmbito local, nacional e internacional” (PRESSLER, 2010, p. 179).

Dessa forma, a observação da construção histórica dessa região no imagético político do país pode auxiliar na compreensão do fenômeno paradiplomático amazônico não como algo recente, desprovido de ligação com os fenômenos econômicos, políticos e diplomáticos processados na área, mas sim como uma consequência do processo de correlação de forças que se desenhou na região.

O próximo ponto apresenta a ascensão dos governos subnacionais no Brasil e, em seguida, na Amazônia a partir da bibliografia mais recente sobre o tema, sem deixar de lado o fato de que somente através de uma observação mais aprofundada das desigualdades de diferentes ordens que caracterizam a floresta é que se pode demonstrar como tais governos ganharam maior relevância internacional.

A ascensão dos governos subnacionais no Brasil nos anos 1990

A bibliografia tradicional sobre a ascensão dos governos subnacionais brasileiros tende a apontar suas origens com o fim da Guerra Fria e início dos anos 1990. No Brasil, ainda que a formulação de política externa seja de competência privativa do governo central, com o processo de redemocratização operado em fins dos anos 1980 e início dos anos 1990, os estados e municípios, embora não tenham competência constitucional para a ação externa, “vêm exercendo a paradiplomacia com cada vez mais frequência no Brasil, o que pode ser visualizado quando considerado o crescente número de secretarias de relações internacionais criadas no âmbito estadual e municipal” (FIGUEIRA, 2010, p. 141).

Quando Fernando Collor de Melo (1990-1992) é eleito, seu governo passa a dar grande ênfase à economia do país. O presidente propõe a mudança do antigo modelo pela adoção de medidas políticas liberalizantes, tais como a abertura comercial, a privatização de empresas estatais e a renegociação da dívida externa. Essas medidas foram respostas, segundo Cervo (2003), a determinações externas, dado o endividamento econômico latino-americano em 1980, cujo aumento ocorreu em função da elevação da taxa de juros durante os mandatos de Ronald Reagan nos Estados Unidos, que “converteu os países da região em grandes esmoleiros internacionais. A busca desenfreada de recursos externos abriu uma porta pela qual os comandos [do Consenso de Washington] passariam” (CERVO, 2003, p. 16).

Junto à abertura econômica do país, juntou-se a liberalização política e ambas acabaram por gerar contradições no que tange a questão da mudança da orientação da política do país, isto porque, no primeiro caso, ocorreu uma “descompressão das demandas da sociedade sobre o sistema político, a politização do processo de formulação de políticas públicas e a redistribuição dos direitos de propriedade sobre o processo decisório” (LIMA, 2000, p. 266).

Para Lima (2000), depois de um longo período marcado pelo regime autoritário fortemente vinculado a uma estrutura burocratizante e com um modelo de economia protegida, o país iniciou nos anos 1990 um processo de reforma institucional que não se restringiu ao campo econômico, mas alcançou as próprias instituições de governo além de um leque variado de políticas públicas. Como consequência desse panorama desenhado ao longo dos anos 1990 e seguindo a tendência dos estados do Sul, inicia-se no período uma série de iniciativas e convênios internacionais realizados por unidades subnacionais no país.

Entre os fatores que levaram a uma maior atuação desses atores, estão as reformas produzidas pela liberalização política e pela abertura

econômica, que permitiram maior atuação de outros atores além do Estado central em assuntos internacionais. Além disso, pode ser apontado como um dos principais fatores que impulsionaram a atuação internacional de governos subnacionais no país, o atendimento de suas demandas internas específicas que, diante de um ambiente propício a esse tipo de atividade, motivou a busca por compensações em parceiros estrangeiros.¹ Nesse momento, o estado do Amapá, durante o período do primeiro governo de João Alberto Capiberibe (1995-1998), “desenvolveu a mais completa política externa federativa brasileira, visando a criação de alternativas de desenvolvimento sustentável em cenário interno de isolamento político e geográfico, por meio de parcerias internacionais diretas” (RODRIGUES, 2004).

Essa política foi responsável pelo estabelecimento de uma nova forma de relacionamento do estado com a Guiana Francesa, assim como o maior desenvolvimento integrado da região. No âmbito do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Amapá (PDSA), proposta que levou Capiberibe ao governo do estado, estavam colocados alguns dos pontos principais que nortearam as ações de seu governo em conformidade com as tendências que se verificavam no país. Dentre esses pontos, um que ganha destaque é o do fortalecimento da política de ampliação de parcerias comerciais e a intensificação da articulação de mercados regionais, que incluía desde a troca de produtos de alimentação básicos, até a colaboração em materiais de construção.

No âmbito da integração regional, portanto, esse fenômeno é bastante observado, principalmente, no caso sul-americano. As transformações observadas com o fim da Guerra Fria geraram novos espaços de relações transnacionais, em que as unidades subnacionais conformaram autênticas redes de articulação sub-regionais e transfronteiriças. O maior exemplo é o caso da rede de Mercocidades, dentro do Mercado Comum do Sul (Mercosul), que se formou a partir da necessidade de adaptação ao aumento do fluxo de informações, recursos,

pessoas e tecnologias com a intensificação do processo de globalização.

A opção por aprofundar as relações com os vizinhos do Mercosul ocorreu por várias razões, que vão desde a proximidade física até a necessidade de desenvolver parcerias internacionais e aprofundar os projetos de integração regional do mercado comum por parte de líderes e administradores públicos.

Esse novo internacionalismo protagonizado por atores e redes externas à figura do Itamaraty representa uma nova faceta no relacionamento externo do país. Esse internacionalismo é fruto da globalização, visto que ela não somente acentuou o ritmo das relações de interdependência entre as economias nacionais, como também as acelerou no plano das interações sociais e culturais (HIRST; LIMA, 2002, p. 80).

Segundo Vigevani (2004, p. 16), os “estados e municípios buscam o mundo exterior por razões, sobretudo, pragmáticas”. Os municípios são atores que acabam por se tornar receptores da dinâmica internacional, não sujeitos da mesma. Portanto, ao desenvolverem políticas de atuação internacional, os governos locais passam a comportar-se como receptores ativos dessa dinâmica, de forma a se adaptarem e conquistarem vantagens dessa inserção (VIGEVANI, 2004).

Salomón (2012) argumenta que os governos subnacionais passaram a atuar de forma mais consistente no cenário internacional, através da constituição de assessorias especiais ou secretarias. Ela diz ainda que os primeiros casos a se tornarem mais conhecidos foram o de Porto Alegre e Curitiba. A realização do Fórum Social Mundial (realizado em 2001, 2002, 2003 e 2004) deu à cidade gaúcha uma grande visibilidade internacional, assim como a política de participação democrática direta do Orçamento Participativo também o fez. Já Curitiba ganhou muita atenção internacional em função de sua política urbana,

Governos Subnacionais Amazônicos: Novos Padrões de Relacionamento na Conjuntura...

de mobilidade, transporte e meio ambiente, considerada modelo para todo o mundo.

Mais recentemente, alguns estados brasileiros – como São Paulo, Rio de Janeiro, Ceará, Amazonas, Minas Gerais – mostram estruturas de gestão, para tratar de suas relações internacionais, bastante especializadas e com certa continuidade, independentemente das mudanças de governos. Outros, como o Paraná, apesar de não disporem de áreas específicas e centralizadas, desenvolvem diversas ações bem-sucedidas, como missões comerciais, acordos e parcerias internacionais, sobretudo com governos regionais e países do Cone Sul (SALOMÓN, 2012, p. 316-317).

Como demonstrado, outros estados, municípios e cidades vieram ao longo dos últimos anos realizando atividades no campo da paradiplomacia de forma a desempenhar um papel de relevância na política exterior do país. Nesse sentido, cabe agora analisar esse fenômeno para o caso amazônico, que, apesar dos poucos registros oficiais – ao contrário da paradiplomacia observada e estudada no Sudeste e Sul do Brasil –, tem constituído exemplos bastante atuantes.

No caso das políticas relativas à Amazônia, esse conflito foi se acentuando ao longo dos anos em virtude da região ser alvo de discussão pública, ou seja, a ascensão de governos locais mais alinhados com as transformações internacionais, em função de sua posição fronteiriça, acabou por gerar, de um lado, pressões no sentido da reversão do padrão organizacional de isolamento da política externa brasileira; e, por outro lado, criou reações adaptativas da Presidência e do Itamaraty (FARIA, 2008), que serão discutidas a seguir.

Assim, ao se observar a maior interdependência entre os planos doméstico e internacional em que a agenda mundial se torna mais diversificada e complexa, são cobradas reações por parte de governos lo-

cais que ganham mais espaços de atuação nos assuntos do desenvolvimento e cooperação sob a tutela da diplomacia central.

[...] as questões de política externa com características multidimensionais demandavam, com cada vez mais frequência, uma dinâmica interativa entre as burocracias federais, bem como um diálogo mais estreito entre os poderes Executivo e Legislativo na conformação das posições internacionais do país (FIGUEIRA, 2010, p. 6).

Essa agenda pode ser construída também em função de mobilização política no interior do próprio governo, visto que a própria burocracia identifica um problema e propõe soluções. No caso da Amazônia brasileira, o problema do aumento das fronteiras agrícolas e consequente aumento da devastação da floresta foram assuntos muito discutidos no parlamento brasileiro nos últimos anos, tendo dentre seus órgãos consultivos a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF) e a Subcomissão Permanente da Amazônia e da Faixa de Fronteira (CREPAFF), dentro do Senado Federal.

A primeira tem como objetivos principais integrar e coordenar as ações conjuntas e permanentes entre municípios, estados e União no que tange ao aperfeiçoamento da gestão das políticas públicas para o desenvolvimento da faixa de fronteira. Criada no governo Lula, em setembro de 2010, é formada por vinte órgãos do governo federal e oito entidades convidadas (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, [s.d.]).

Já a CREPAFF, presidida pelo senador Fernando Collor de Mello e ligada à Comissão de Relações Exteriores (CRE) do Senado Federal, tem como seus principais eixos de ação relativos às fronteiras nacionais: o desenvolvimento econômico e social da área, a criação de infraestrutura, as questões indígenas e fundiárias e as relações interna-

cionais dos nove estados amazônicos brasileiros (Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins) e seus sete vizinhos limítrofes, também amazônicos (Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela).

Como se pode observar pelos exemplos, paralelamente ao surgimento de maior agitação no interior da burocracia governamental, surgiram as iniciativas de unidades subnacionais com o intuito de aumentar suas projeções e oportunidades no cenário internacional. Essas unidades podem, ainda, desenvolver atividades no plano internacional, por razões estritamente econômicas e técnicas, ou motivadas por objetivos políticos mais elaborados, e, em alguns casos, até mesmo inéditas.

Entretanto, não se pode deixar de considerar que cada um desses estados apresentou trajetórias diferenciadas quanto à ascensão da paradiplomacia. Aqui são apresentados os casos do Amapá e do Pará, que, observados comparativamente, apresentam estruturas bastante diferenciadas de cooperação com o meio internacional.

No primeiro caso, Vigevani (2006) argumenta que a própria trajetória de vida de alguns políticos é reveladora do estreitamento de relações com parceiros como a Guiana Francesa, por exemplo. Gomes Filho (2011) corrobora a afirmação do autor ao demonstrar que, em governos como o de João Capiberibe (1995-2002) e de Waldez Góes (2003-2010), muitos foram os encontros realizados entre esses governadores e representantes políticos e empresariais de países vizinhos. Já no primeiro ano de seu governo, Capiberibe viajou a Caiena, capital da Guiana Francesa, para estreitar os laços de cooperação através da assinatura de vários Memorandos de Entendimento nessa matéria (GOMES FILHO, 2011, p. 97). Como consequência, diz Vigevani (2006), o aumento das relações internacionais no extremo norte do continente sul-americano gera *inputs* que estimulam mais ações paradiplomáticas.

No Pará, observa-se situação semelhante, porém de diferente ascendência. Rocha (2011) argumenta que nesse estado a paradiplomacia baseada na cooperação descentralizada é que apresenta maior ocorrência. Ao contrário de outras regiões do continente sul-americano, que já contam com fóruns, órgãos e instituições atuantes na promoção e regulação da cooperação descentralizada, a exemplo da rede de Mercocidades, na região amazônica a temática ainda é recente, tendo sido reconhecida nos últimos anos com a realização de vários eventos, por exemplo, os Congressos das Cidades Amazônicas, realizados anualmente e que tiveram início em 2009, e os Congressos Paraenses de Municípios realizados nos anos de 2010 e 2011 (ROCHA, 2011).

Essas ações de cooperação descentralizada vêm ocorrendo no Pará, mais especificamente, através da Federação das Associações dos Municípios (FAMEP). Em 2006, a entidade

[...] teve seu estatuto alterado para que os municípios pudessem participar diretamente nas ações de desenvolvimento local, ação que também qualificou a Federação a se tornar uma organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP). Desde então, os entes federativos municipais paraenses passaram a se engajar nas lutas municipalistas em conjunto com a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) e a Associação Brasileira de Municípios (ABM) (ROCHA, 2011, p. 12).

Portanto, ao contrário do Amapá, em que prevaleceram as interações entre o próprio governo do estado e outros atores internacionais de países vizinhos tendo como resultado a assinatura de documentos oficiais, no caso paraense o que se verifica são as relações de cooperação descentralizada entre entes municipais que buscam através desse tipo de colaboração suprir as demandas locais do estado.

A paradiplomacia amazônica e seu relacionamento com a diplomacia central

Segundo Moravcsik (2003), condicionantes internos conformam as ações dos responsáveis pelas decisões com relação à atuação internacional de um país. Nesse sentido, as ações de governos subnacionais assumem papel importante na agenda de política externa brasileira. Ainda de acordo com o autor, a interação entre Estado e sociedade em nível doméstico, assim como a interação com os demais Estados do sistema, contribuiria para moldar as estratégias e preferências que irão embasar as decisões em matéria de política externa (MORAVCSIK, 2003, p. 516).

Existe, portanto, dentro do pensamento do autor, a ideia de que os Estados estão presos a uma sociedade doméstica e transnacional que cria incentivos para que seus membros interajam de forma econômica, social e culturalmente além das fronteiras nacionais. São as demandas dos grupos sociais de um país que irão definir as preferências nacionais. Tais demandas são transmitidas por meio das instituições de representação política e constituem as causas fundamentais da ação externa. “Este quadro social doméstico e transnacional no qual os Estados estão encaixados varia, e esta variação resulta em demandas sociais e preferências estatais que são o fundamento da conduta do Estado na política mundial” (MORAVCSIK, 2008, p. 234).

A partir dessa perspectiva, quando analisado o caso brasileiro, pode-se observar que, além da criação de novos canais de relacionamento surgidos com a ascensão do fenômeno paradiplomático na fronteira norte do país, o Itamaraty teve que adequar sua atuação na área em virtude do novo momento político nascido com a consolidação da democracia no país.

O aprofundamento do processo democrático aliado aos constrangimentos internacionais, tais como o avanço da globalização e a multipolaridade de cenários, atores e interesses, foi responsável por essa mudança no comportamento da principal unidade decisória de política externa no país.

Segundo Lima (2010, p. 8), “ainda que a transformação no nível de inserção internacional do país esteja sendo impulsionada por atores econômicos, públicos e privados, o papel do Estado continua sendo fundamental”. Nesse sentido, a política exterior sofreu, durante os governos Lula, importante reconfiguração, tornando-se tanto um instrumento quanto um complemento no plano internacional da estratégia de desenvolvimento do país (LIMA, 2010).

Além disso, a própria ampliação da agenda internacional induziu a que outros atores, além do Itamaraty, também se internacionalizassem. Sobre essa questão, Amorim (2006) argumentou que a política externa não é algo feito somente pela instituição, ou entre a Presidência da República e a mesma. Ela é algo mais complexo, em que muitos outros atores podem participar, senão da formulação, certamente da sua execução.

Bogéa Filho (2001) explica que a emergência dos estados localizados na Amazônia brasileira como atores que também implementam ações de política externa ocorreu em virtude de vários fatores, tais como o posicionamento geográfico, suas grandes extensões territoriais, o pequeno número de fronteiras vivas, a pequena densidade populacional, entre outros. No Sul do país, os estados sempre estiveram inseridos na formação e no desenvolvimento nacional, o que lhes favoreceu também na maior integração às políticas externas da nação e culminou na consolidação do Mercosul, tornando ainda maior a participação dos estados sulistas nos negócios externos do país. Já a Amazônia brasileira, ao contrário, sempre esteve aquém da política externa em razão da aura de preservação e conservação da região que

dificultava iniciativas políticas na área, deixando as relações ali estabelecidas ocorrerem de forma espontânea, com ausência do poder central e, portanto, sem muitos registros oficiais.

Logo após o retorno da democracia ao país, já é possível observar a aproximação entre, por exemplo, os governos do Brasil e da Venezuela. Para Galvão (2011), as diferenças existentes entre o Norte do Brasil (Amazônia) e o Sul da Venezuela (Orinoco) não significaram o esfriamento das relações entre os países, pois suas semelhanças falaram mais alto no que tange ao fenômeno paradiplomático. Paridades como a intensa troca comercial entre cidades com grandes parques industriais (Manaus e Puerto Ordaz, respectivamente) e concentração de importantes recursos energéticos, hídricos e de biodiversidade levaram a que o Itamaraty cogitasse ampliar o Mercosul para aquela região,² fenômeno que o mesmo autor denominou como uma estratégia de “virada ao norte” da política externa brasileira (GALVÃO, 2011, p. 2). Ou seja, as próprias iniciativas subnacionais surgidas logo após o retorno da democracia ao país podem ser apontadas como variáveis importantes para a compreensão das consequentes estratégias diplomáticas adotadas pela instituição nos anos que se seguiram.

Segundo Gomes Filho (2011), essa valorização dos entes subnacionais na área foi paralela à emergência do Estado logístico no Brasil. A necessidade de fortalecimento da ação internacional do país acabou sendo refletida na sociedade nacional de responsabilidade empreendedora, auxiliando o Itamaraty nas tarefas que lhe cabiam. A diplomacia brasileira, apesar de relutante no início, acabou por aceitar a prática da paradiplomacia amazônica desde que realizada em harmonia com a política externa do país.

O Estado logístico teve seu primeiro ensaio ainda durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. O neoliberalismo havia vencido como ideologia dominante na mente dos estadistas brasileiros e pro-

vocava a adoção das medidas sugeridas pelo Consenso de Washington, como, por exemplo, a maior abertura econômica sem precisar qual seria a melhor estratégia para a execução de tal objetivo. A era Cardoso “provocou a estagnação da economia brasileira e interrompeu um ciclo de sessenta anos de desenvolvimento caracterizado pelas melhores taxas de crescimento entre os países do mundo capitalista” (CERVO, 2003, p. 18). Enquanto a política exterior do período era marcada como um conceito fora de moda, que não atendia mais aos interesses concretos do Estado, gerando uma crise interna na unidade decisória máxima do país, “o Itamaraty trocava amiúde de ministro e mantinha por vários anos quem não manifestasse vontade forte ou pensamento próprio” (CERVO, 2003, p. 18).

Esse novo paradigma tem como características a transferência de responsabilidades do Estado empresário à sociedade, ao mesmo tempo em que tenta promover os interesses da sociedade sem deixá-la entregue às leis do mercado. A política externa passa, então, a ser representante de diversas vontades nacionais de diferentes grupos, como os agricultores, os empresários, entre outros (CERVO, 2003).

Assim, o primeiro estado amazônico a ter governos locais atuando de forma internacional foi o Amapá, por sua preocupação pioneira com a questão da preservação e conservação ambiental que o levou a adotar programas de cooperação logo após a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD).³ Porém, foi somente em 1997 que, reconhecendo a ascensão dos entes governamentais subnacionais, o Estado central criou uma unidade administrativa junto ao Itamaraty para melhor controlar e fiscalizar essas ações, denominada Assessoria de Relações Federativas (ARF). Segundo Gomes Filho e Vaz (2008, p. 159), a ARF “é um órgão que se destina a fazer a interface entre o Itamaraty (Chancelaria brasileira) e governos subnacionais (estaduais e municipais), com o objetivo de melhor captar os interesses e as ações desses governos federados para a formulação e implementação da políti-

ca externa brasileira”. Nesse sentido, os autores afirmam que a atuação internacional dos governos pode ser explicada, em parte, “como uma política deliberada de delegação de responsabilidades pelos governos centrais, tendo em vista a crescente complexidade dos assuntos que afetam regiões fronteiriças e das especificidades dos interesses locais” (GOMES FILHO; VAZ, 2008, p. 159). A Assessoria conta com diversos escritórios de representação em diversos estados da Federação, porém na região da Amazônia brasileira conta apenas com o Escritório de Representação do Itamaraty na Região Norte do Brasil (Erenor) para dar apoio aos estados e assessorá-los em suas atividades de atuação internacional.

De forma a ampliar o diálogo com esses entes subnacionais, o Ministério das Relações Exteriores criou ainda, em 1997, a Assessoria de Assuntos Federativos, que posteriormente recebeu a denominação de Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares (Afepa). Sua função principal é assessorar tanto o Congresso Nacional como os governos subnacionais em geral em assuntos de natureza internacional que possam estar vinculados aos seus próprios interesses.

De modo a facilitar esse diálogo, o Itamaraty criou escritórios de representação alocados nas principais capitais do país, como Rio de Janeiro (EreRio) e Rio Grande do Sul (Eresul). Os estados amazônicos contam com apenas um escritório para toda a região, denominado Escritório de Representação do Ministério das Relações Exteriores na Região Norte (Erema).

Esse escritório tem atuado, principalmente, junto à Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa),⁴ na divulgação dos produtos do Polo Industrial de Manaus em países consumidores de produtos similares, porém que não conseguem satisfazer sua demanda. “O Erema realiza estudos que fornecem ao exportador e à Suframa informações importantes sobre comércio exterior e colabora na realização de eventos e treinamentos na área de exportação” (SUFRAMA,

[s.d.]). Atualmente recebe o nome de Escritório de Representação da Região Norte (Erenor) e mantém a sua sede em Manaus.

Pode-se atribuir essa ineficiência da diplomacia brasileira em acompanhar as rápidas transformações nas instâncias paradiplomáticas amazônicas como uma das consequências impostas pelo processo de globalização, que impulsionam, em grande parte, os governos subnacionais a buscar no meio exterior *inputs* que lhe permitam promover o desenvolvimento econômico e o bem-estar social de suas respectivas unidades territoriais. Para tanto, esses governos empregaram diferentes instrumentos e estratégias de inserção no meio internacional, indo desde a assinatura de acordos e negociações com governos centrais e não centrais até ações de promoção da educação, cultura e turismo em suas comunidades com organizações e agências governamentais internacionais (GOMES FILHO, 2011).

Assim, a atuação internacional das unidades subnacionais amazônicas não só buscava no período a cooperação com países vizinhos como também fortalecia as ligações com países fora do contexto sul-americano, como França e Japão. Várias foram as viagens realizadas por líderes governamentais da região a esses países, ações que por vezes se mostraram paralelas às do Estado central, contudo essas ações nunca deixaram de estar dentro das diretrizes de atuação do Ministério das Relações Exteriores (GOMES FILHO, 2011).

Segundo Vigevani (2006), o pensamento dominante no Ministério das Relações Exteriores do Brasil com relação ao fenômeno da paradiplomacia é o de que ele deve servir como um meio de integrar as iniciativas e demandas dispersas de estados e municípios ao processo que identifica os grandes temas de interesse nacional, que exigem, por sua vez, constante aprimoramento do diálogo entre o Ministério das Relações Exteriores, os diversos níveis da administração pública e a sociedade civil organizada.

Vigevani (2006) argumenta ainda que esse é um dos maiores desafios a serem enfrentados pela política externa brasileira: a conciliação do potencial interesse pelas relações externas dos governos estaduais e municipais com os interesses do Estado nacional. Ainda nos anos 1990 e início dos anos 2000, muitos foram os convênios e protocolos de intenções assinados por governos subnacionais.

A existência de fronteiras brasileiras com quase todos os países da América do Sul foi um dos fatores responsáveis por diversificar, nos últimos anos, o relacionamento até então inexistente no extremo norte do continente: Mato Grosso, Acre e Rondônia buscaram estreitar relações específicas com os departamentos bolivianos de Pando e Beni; por sua vez, Acre, Amazonas e Roraima desenvolvem privilegiado relacionamento com as províncias correspondentes do Peru, da Colômbia e da Venezuela (VIGEVANI, 2006, p. 134). Outras trocas podem ser observadas no quadro abaixo, inclusive com a criação de cidades gêmeas:

Quadro 1

*Cidades Gêmeas nos Estados da Amazônia Legal Localizados em Áreas Fronteiriças**

Brasil		País Vizinho	
Estados em faixa de fronteira	Cidade	País	Cidade
AM	Tabatinga	Colômbia	Letícia
	Brasileia	Bolívia	Cobija
	Benjamin Constant	Peru	Islândia
AC	Assis Brasil	Peru	Iñapari
	Santa Rosa do Purus	Peru	Santa Rosa
	Epitaciolândia	Bolívia	Cobija
AP	Oiapoque	Guiana Francesa	São Jorge do Oiapoque
RO	Guajará Mirim	Bolívia	Guayaramerín
RR	Bonfim	Guiana	Lethem
	Pacaraima	Venezuela	Santa Helena de Uairén

* O Pará não apresentou processos integracionistas significativos desse tipo com nenhum dos países com os quais faz fronteira, e por isso não aparece no quadro.

Fonte: Ministério da Integração Nacional (2009, p. 29).

Como pode ser observado no Quadro 1, o estado do Acre é o que possui mais cidades gêmeas, ou seja, cidades que têm como característica se complementarem e exercerem uma atuação central em sua região, em que não há uma sobreposição de uma cidade sobre a outra, pois não existe a repetição da oferta de determinados bens e serviços. Soma-se a isso o fato de que o antigo território do Acre “é um Estado jovem, mas com uma grande dependência de recursos federais, sem nenhuma ligação física com o continente” (RODRIGUES, 2004, p. 20), e por isso tem buscado movimentar e dinamizar sua economia com um foco muito mais voltado ao exterior do que ao interior.

Outro motivo pelo qual os governos dos estados brasileiros nas fronteiras têm procurado atuar internacionalmente com seus vizinhos decorre da similitude dos problemas econômicos, sociais e ambientais resultantes da proximidade geográfica entre eles. Por esses motivos, os estados brasileiros amazônicos vêm desempenhando um papel participativo internacionalmente, “procurando ativar o intercâmbio com seus vizinhos forâneos, no sentido de estabelecerem vínculos comerciais e a identificação de temas de interesse comum, com vistas ao desenvolvimento de programas de cooperação fronteiriça” (GOMES FILHO; VAZ, 2008, p. 159).

Entre as iniciativas do período, pode-se citar a atuação dos estados do Amapá, Roraima e Amazonas pela implementação do Arco Norte.⁵ Sendo a “periferia da periferia amazônica”, esses estados têm intercedido junto aos governos centrais do Brasil, do Suriname, da República Cooperativista da Guiana e da Guiana Francesa para a implementação de uma rodovia perimetral que poderá interligar as capitais Boa Vista, Georgetown, Paramaribo, Caiena e Macapá.⁶

A abertura da rodovia mostrou-se uma importante alternativa de novos mercados para os produtos agrícolas e manufaturados brasileiros, principalmente aqueles oriundos do Polo Industrial de Manaus, além de servir como porta de saída desses mesmos produtos para a

Comunidade do Caribe (Caricom) e para o mercado europeu através dos portos de Georgetown e Caiena, permitindo o acesso a um conjunto diversificado de produtos importados a preços competitivos (GOMES FILHO; VAZ, 2008, p. 161).

Dessa forma, pode-se afirmar que os governos subnacionais na Amazônia se desenvolveram de forma reativa quanto à atuação internacional, criando aparatos institucionais específicos nas suas administrações em virtude de sua reduzida capacidade estrutural para influenciar as políticas de integração regional do país. A atuação externa era um meio também através do qual esses governos poderiam promover o próprio desenvolvimento de seus territórios. Esse foi o caso da criação da Secretaria de Estado Extraordinária de Relações Institucionais, Comerciais e Culturais com Países Fronteiriços (Seri), no estado de Roraima, e do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Amapá.

A Seri, de modo geral, foi criada “como um órgão voltado essencialmente para promover, em conjunto com a Casa Civil, articulações entre instituições roraimenses de caráter público e privado e seus congêneres nos países fronteiriços” (GOMES FILHO, 2011, p. 152). A instituição tem como objetivo atuar no sentido de viabilizar um processo de cooperação para o intercâmbio e promoção de projetos bilaterais ou multilaterais nas áreas comerciais e culturais do estado.

Já o Programa de Desenvolvimento Sustentável do Amapá tinha como objetivo promover o desenvolvimento sustentável do estado do Amapá com base nos princípios estabelecidos norteadores da Agenda 21, aprovada na CNUMAD. Em um dos eixos da proposta, priorizava-se, ainda, a inserção internacional do estado por meio de uma política de internacionalização das atividades econômicas, sociais e ambientais no espaço amazônico. A questão econômica nesse ponto é bastante interessante uma vez que a Guiana Francesa, país com o qual o estado faz fronteira, é um departamento ultramarino da França, tendo sua economia atrelada à União Europeia e o euro como mo-

eda, o que era interessante não somente para o comércio local como também para o restante do país. Cada um dos estados amazônicos, portanto, têm uma forma de inserção internacional e interesses específicos. Amapá e Roraima têm interesses nas relações com vizinhos e outros países; o mesmo equivale para todos os demais. O Pará tem desenvolvido intercâmbios com muitos países, inclusive os da Ásia e do Oriente Médio (VIGEVANI, 2006).

O Quadro 2 mostra resumidamente as instituições criadas com o objetivo de fomentar a inserção internacional dos estados fronteiriços amazônicos através da ampliação das relações bilaterais e multilaterais no plano internacional.

Quadro 2

Aparatos Administrativos Criados nos Estados Fronteiriços Amazônicos entre os Anos de 1997 e 2012 por Governo e Órgão

Tipos de aparatos administrativos	Estados	Ano de criação	Governo	Órgão
Assessoria ou secretaria de assuntos internacionais ligadas a outros órgãos administrativos	AM	2008	Eduardo Braga	Secretaria Executiva Adjunta de Relações Internacionais (Seari), vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico (Seplan)
	RR	2005	Ottomar Pinto	Secretaria de Estado Extraordinária das Relações Institucionais, Comerciais e Culturais com Países Fronteiriços (Seri), vinculada à Casa Civil do chefe do Poder Executivo do estado de Roraima
		2006	Ottomar Pinto	Secretaria Extraordinária para Assuntos Internacionais para o Estado de Roraima (Seai), vinculada à Casa Civil do chefe do Poder Executivo do estado de Roraima

(continua)

Governos Subnacionais Amazônicos: Novos Padrões de Relacionamento na Conjuntura...

(continuação)

Tipos de aparatos administrativos	Estados	Ano de criação	Governo	Órgão
Departamentos, gerência ou coordenadorias de assuntos internacionais em órgãos não específicos	AC	2003	Jorge Viana	Gerência de Relações Internacionais e Desenvolvimento Fronteiriço (GRIDF), vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico Sustentável (Seplans)
	AP	1997	João Alberto Capiberibe	Departamento de Relações Internacionais (DRI), vinculado à Agência de Desenvolvimento do Amapá (Adap)
	PA	2007	Ana Júlia Carepa	Coordenadoria de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento Sustentável (Cids), vinculada à Secretaria de Estado de Governo (Segov)
Tratamento disperso de temas com vinculação externa em secretarias, departamentos e coordenadorias não específicas	RO	Vários	Vários	Departamento de Relações Internacionais do Turismo, Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio etc.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados obtidos mediante consulta aos sites institucionais dos governos estaduais amazônicos referente aos anos de 1997 a 2012.

Considerações finais

Em síntese, com a Paz de Westfália é inaugurada a era moderna das Relações Internacionais, na qual a atuação dos Estados é impulsionada pela defesa de suas soberanias nacionais baseadas no princípio da igualdade e equilíbrio de poder. Os Estados eram autoridades soberanas do sistema internacional; porém, com o fim da Segunda Guerra

Mundial e a chegada da Guerra Fria, ocorreram mudanças substanciais na organização do sistema-mundo, em função, principalmente, dos fenômenos da interdependência e transnacionalização das relações sociais, econômicas, culturais e políticas para além das fronteiras nacionais.

Outros atores passaram a ter atuação importante nos rumos da política internacional. As iniciativas subnacionais surgiram como respostas a esses novos contextos, nacionais e internacionais, favoráveis ao desenvolvimento de ações que possam resultar na melhora da qualidade de vida dos cidadãos, na abertura de novas possibilidades e oportunidades de crescimento econômico, assim como na realização de acordos em diferentes campos, como infraestrutura e comércio, que tornem possíveis a incorporação desses territórios às novas dinâmicas socioeconômicas observadas com a ampliação do processo de globalização.

No Brasil, os governos subnacionais tiveram mais impacto na vida política do país a partir do fim da Guerra Fria e retorno à democracia em 1990. Mudanças importantes se processaram nesse momento, tais como um processo de reforma institucional que alcançou não somente o campo econômico como também as próprias instituições de governo e políticas públicas. Os governos subnacionais terão mais atuação, uma vez que muitas das responsabilidades que antes eram somente do Estado são transferidas para a sociedade, abrindo espaço para novas formas de se fazer política. Vigevani (2006) argumenta, nesse sentido, que, mesmo os estados e municípios brasileiros não sendo sujeitos do direito internacional público, têm tido maior atuação, com cada vez mais intensidade, na cooperação internacional, através da conformação de acordos de natureza econômica e cultural, com diferentes graus de formalidade.

Esses novos paradigmas de política externa são resultados das medidas neoliberais propostas pelo Consenso de Washington para que o país se adaptasse ao novo cenário mundial inaugurado como o fim do conflito que opôs Estados Unidos e União Soviética e que impu-

nha a adaptação dos países ao maior multilateralismo que se anunciava com a maior liberalização das economias nacionais ao redor do mundo.

Pode-se observar uma tendência de as ações internacionais dos governos subnacionais se concentrarem em atividades concernentes à chamada *low politics* (comércio, investimento, ciência e tecnologia, cultura e educação), diminuindo assim a possibilidade de conflitos com a política exterior do Estado nacional.

Para a melhor compreensão dos desdobramentos dessas transformações internacionais no cenário doméstico, foi abordado o caso amazônico, em paralelo ao rearranjo das dinâmicas burocráticas em que teve palco a ascensão de unidades subnacionais nessa região através de ações que visavam, em especial, o desenvolvimento da Amazônia, para dentro e fora do país, além da melhora do incremento das relações com os países vizinhos ao Brasil por meio de acordos de cooperação e da adoção de políticas conjuntas.

Por fim, cabe acrescentar que esse fenômeno não é algo isolado, perdido no tempo. É, antes, resultado de transformações na ocupação histórica da região de meados dos séculos XVII e XVIII, momentos nos quais a cooperação com o meio internacional era essencial ao próprio desenvolvimento da Amazônia e não uma alternativa como se vê hoje.

Notas

1. Mais recentemente, o Fórum Global dos Governadores para o Clima e Floresta (CGF, na sigla em inglês), representa um dos casos nos quais as necessidades de estados mais novos da Federação e, portanto, carentes de investimentos em setores estratégicos, como pesquisa e desenvolvimento, criaram as condições para que os próprios governos subnacionais locais, através de uma força-tarefa, cooperassem nesse tema e, mais especificamente, no financiamento de programas de manutenção e conservação de ecossistemas e troca de tecnolo-

Paula Gomes Moreira

gias. O Fórum foi criado em 2008, através de um memorando de entendimento que estabeleceu as bases para a cooperação entre os governos da Califórnia, Acre, Mato Grosso e Pará.

2. Como exemplo mais recente, pode-se apontar a entrada da Venezuela no bloco mercosulino, em 2012. A intensa troca comercial entre os dois países, além da própria atuação dos governos locais na maior integração com o país vizinho, fez com que a Venezuela fosse convidada, entre outros países sul-americanos, a juntar-se ao bloco. Da mesma forma, a Bolívia e o Suriname, ambos países amazônicos, também estão em processo de negociação de suas entradas no bloco, em 2013.

3. As primeiras iniciativas de atuação internacional dos estados ocorreram no Rio de Janeiro e no Rio Grande do Sul, durante meados dos anos 1980, através da criação de assessorias específicas em suas administrações para tratar de assuntos internacionais. Em seguida, o Amapá, durante o governo de João Alberto Capiberibe (1995-1998), buscou sua inserção internacional por meio de parcerias externas estabelecidas de forma direta, ou melhor, sem a interferência do governo central (FIGUEIRA, 2010).

4. O Erema encontra-se instalado atualmente no interior da Suframa.

5. O Arco Norte corresponde à faixa de fronteira amazônica dos estados de Roraima, Amazonas, Acre, Rondônia, Amapá, Pará e Mato Grosso com países vizinhos. Essa extensa faixa apresenta limites com sete países da América do Sul (Guiana Francesa, Suriname, República da Guiana, Venezuela, Colômbia, Peru e uma parte da Bolívia), enquanto o Arco Sul conta com apenas quatro.

6. O plano de interligação terrestre entre os países ainda permanece no papel, enquanto políticas de cooperação em temas como intercâmbio universitário têm avançado, tendo sido impulsionadas, principalmente, por iniciativas de universidades federais de estados como Roraima e Amazonas e apoiadas por governos estaduais, através de viagens a instituições de ensino superior a países como Guiana e Suriname.

Referências Bibliográficas

AMORIM, C. O Brasil no cenário mundial. In: **I Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional**. Fundação Alexandre de Gusmão (Fu-

Governos Subnacionais Amazônicos: Novos Padrões de Relacionamento na Conjuntura...

nag) e Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), Rio de Janeiro, 6-7 jul. 2006.

BOGÉA FILHO, A. A. M. **A diplomacia federativa**. Tese (Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco) – Instituto Rio Branco, Brasília, 2001.

BOLLE, W. Amazônia – região universal e teatro do mundo. In: **Simpósio organizado no âmbito do congresso KCTOS**. Wissen, Kreativität und Transformationen von Gesellschaften, Viena, 6-9 dez. 2007.

CERVO, A. L. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 46, n. 2, p. 5-25, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v46n2/v46n2a01.pdf>>. Acesso em: 2 ago. 2012.

CORNAGO, N. Exploring the Global Dimensions of Paradiplomacy. Functional and Normative Dynamics in the Global Spreading of Subnational Involvement in International Affairs. In: **Forum of Federations**. Workshop on Constitutional Units in International Affairs, Hannover, out. 2000.

GALVÃO, T. G. Brasil-Venezuela: uma parceria relutante? **Revista Mural Internacional**, ano II, n. 4, p. 17-22, 2011. Disponível em: <http://www.ppgri.uerj.br/pdf/Mural_internacional4.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2012.

GOES, S. S. **Navegantes, bandeirantes, diplomatas**: aspectos da descoberta do continente, da penetração do território brasileiro extra-Tordesilhas e do estabelecimento das fronteiras da Amazônia. Brasília: IPRI, 1991.

FARIA, C. A. P. de. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 2, p. 80-97, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v51n2/v51n2a06.pdf>>. Acesso em: 2 ago. 2012.

FIGUEIRA, A. R. Rupturas e continuidades no padrão organizacional e decisório do Ministério das Relações Exteriores. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 2, p. 5-22, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v53n2/01.pdf>>. Acesso em: 3 ago. 2012.

GOMES FILHO, F. **A paradiplomacia subnacional no Brasil**: uma análise da política de atuação internacional dos governos estaduais fronteiriços da Amazônia. Tese (Doutorado em Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

____; VAZ, A. C. A paradiplomacia no contexto da Amazônia brasileira: estratégias de desenvolvimento regional do estado de Roraima. **Ciência & Desenvolvimento**, v. 4, n. 7, p. 155-165, jul./dez. 2008. Disponível em: <http://www.basa.com.br/bancoamazonia2/Revista/edicao_07/C&D_N_VII_Paradiplomacia_no_Con.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2012

HIRST, M.; LIMA, M. R. S. de. Contexto Internacional, democracia e política externa. **Revista de Política Externa**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 78-98, 2002.

LIMA, M. R. S. de. Instituições Democráticas e Política Exterior. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 265-303, jul./dez. 2000.

____. Tradição e inovação na política externa brasileira. **Plataforma democrática**. Working paper, n. 3, jul. 2010.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/comissao-permanente-para-o-desenvolvimento-e-a-integracao-da-faixa-de-fronteira>>. Acesso em: 3 set. 2012.

____. Faixa de Fronteira: Programa de Promoção do Desenvolvimento de Faixa de Fronteira – PDF. Secretaria de Programas Regionais – SPR, 2009. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/pt/c/document_library/get_file?uuid=cd8c9e6a-a096-449b-826e-6ecb49744364>. Acesso em: 15 set. 2013.

MORAVCSIK, A. Liberal International Relations Theory. In: ELMAN, Colin; ELMANN, Miriam (Ed.). **Progress in International Theory**. Appraising the Field. Cambridge, MA: MIT Press, 2003. p. 159-160.

____. The New Liberalism. In: REUS-SMIT, Christian; SNIDAL, Duncan (Ed.). **The Oxford Handbook of International Relations**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

PRESSLER, N. Ecomércio e cooperação internacional: novos discursos sobre a Amazônia. In: BOLLE, W.; CASTRO, E.; VEJMEJKA, M. (Org.). **Amazônia: região universal e teatro do mundo**. São Paulo: Globo, 2010. p. 161-183.

REIS, A. C. F. A Amazônia na conjuntura internacional. **Revista Brasileira de Política Internacional**, ano III, n. 9, p. 5-15, mar. 1960.

ROCHA, A. J. R. Poder, interdependência e interdependência complexa: agentes e agendas nas Relações Internacionais. In: OLIVEIRA, M. O.; DAL RI JR.,

Governos Subnacionais Amazônicos: Novos Padrões de Relacionamento na Conjuntura...

A. (Org.). **Relações Internacionais**: interdependência e sociedade global. Ijuí: Ed. Unijuí, 2003.

ROCHA, W. M. Paradiplomacia, desenvolvimento e integração regional de cidades amazônicas: desafios e especificidades do estado do Pará. In: **Anais do 3º Encontro Nacional ABRI 2011**, São Paulo, v. 3, 2011.

RODRIGUES, G. M. A. **Política externa federativa**: análise de ações internacionais de estados e municípios brasileiros. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Sociais da Pontifícia Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

SALOMÓN, M. A dimensão subnacional da política externa brasileira: determinantes, conteúdos e perspectivas In: PINHEIRO, L.; MILANI, C. R. S. (Org.) **Política externa brasileira**: as práticas da política e a política das práticas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

SASSEN. S. **Globalization and its Discontents**. Nova Iorque: New Press, 1998.

SOLDATOS, P. An explanatory framework for the study of federal states as foreign-policy actors. In: MICHEL-MAN, H. J.; SOLDATOS, P. (Ed.). **Federalism and International Relations**: The Role of Subnational Units. Oxford: Clarendon Press, 1990.

SUFRAMA (Superintendência da Zona Franca de Manaus). **Escritório do MRE**. [s.l.]: [s.n.], [s.d.]. Disponível em: <http://www.suframa.gov.br/zfm_com exterior_expor_vantagens.cfm>. Acesso em: 7 nov. 2012.

VIGEVANI, T. El marco jurídico y institucional para la gestión internacional de los actores gubernamentales en Brasil. **Integración y Comercio**, n. 21, p. 27-46, 2004. Disponível em: <http://www.cedec.org.br/files_pdf/Elmarcojuridicoeinstitucionalparalagestion.pdf>. Acesso em: 20 set. 2013.

—. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: Estados e municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 62, p. 127-169, out. 2006. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092006000300010>>. Acesso em: 4 ago. 2012.

Paula Gomes Moreira

Resumo

Governos Subnacionais Amazônicos: Novos Padrões de Relacionamento na Conjuntura Internacional Contemporânea

Ao contrário das pesquisas em torno da paradiplomacia dos estados do Sul do Brasil, sobre a qual já existe uma significativa bibliografia, são limitados os textos que tratam da maior atuação de entes subnacionais no espaço amazônico. O presente artigo introduz essa discussão através de dois eixos principais, notadamente, a maior inserção de governos estaduais e municipais em temas internacionais a partir do aprofundamento da globalização e o relacionamento desses novos agentes com o Itamaraty e a Presidência da República. Dessa forma, pretende-se contribuir para a ampliação da agenda de discussão sobre o tema entre os pesquisadores da área, além de apresentar panoramas recentes da arte da paradiplomacia nos estados fronteiriços amazônicos, mais especificamente, Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Roraima e Rondônia.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira – Federalismo – Paradiplomacia – Governos Subnacionais Amazônicos

Abstract

Subnational Amazonian Governments: New Liaison Patterns at the International Contemporary Fortuity

Unlike research on the paradiplomacy of the southern states of Brazil, which has already produced significant literature, only a limited number of texts deal with the greater role of subnational entities in the Amazon region. This article introduces this discussion following two main axes: greater integration of state and local governments in international affairs during the deepening of globalization; and the relationship of these new agents with the foreign ministry and the Presidency. Thus, it intends to contribute to expanding the debate on this issue among international relations researchers, and presents an overview of recent paradiplomacy initiatives

**Governos Subnacionais Amazônicos: Novos
Padrões de Relacionamento na Conjuntura...**

in the Amazon border states, more specifically Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Roraima and Rondônia.

Keywords: Brazilian Foreign Policy – Federalism – Paradiplomacy – Subnational Amazonian Governments