UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

CÁSSIA MARIA SIQUEIRA MARQUES DA COSTA

**Governos Subnacionais e Política Externa:
O Caso da Agenda de Mudanças Climáticas**

São Paulo

2013

CÁSSIA MARIA SIQUEIRA MARQUES DA COSTA

Governos Subnacionais e Política Externa:

O Caso da Agenda de Mudanças Climáticas

Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (USP), como requisito para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Orientador: Dr. João Paulo Cândia Veiga

São Paulo

2013

Cássia Maria Siqueira Marques da Costa

Governos Subnacionais e Política Externa:

O Caso da Agenda de Mudanças Climáticas

Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (USP), como requisito para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

São Paulo, 03 de setembro de 2013.

BANCA EXAMINADORA

Dr. João Paulo Cândia Veiga

Julgamento:_____

Instituição: IRI-USP

Assinatura:_____

Prof. Dr. Pedro Jacobi

Julgamento:_____

Instituição: FE-USP

Assinatura:_____

Prof. Dr. Jacques Marcovitch

Julgamento:_____

Instituição: FEA-USP

Assinatura:_____

AGRADECIMENTOS

Agradeço e dedico esse trabalho à minha família. Aos meus pais, José e Graça, pelo apoio, dedicação e compreensão. Às minhas queridas irmãs, Fernanda e Raquel, pela amizade e parceria de sempre. Ao meu pai, em especial, agradeço por ser minha maior fonte de inspiração na incessante busca por conhecimento.

Aos queridos amigos, de fora e de dentro do IRI, agradeço pela amizade, paciência e pela valiosa contribuição durante a execução desse trabalho. Sobretudo, à Suhayla Khalil, cuja amizade é, sem dúvida, a minha maior conquista durante esses anos no IRI.

Ao Instituto de Relações Internacionais da USP, pela oportunidade de integrar um time de professores e alunos tão qualificado, junto dos quais aprendi muito. Um agradecimento especial à Professora Janina Onuki, que, desde a graduação, seguiu me inspirando a trilhar por este caminho, e ao Professor Jacques Marcovitch, pela sabedoria e pela abertura que tem proporcionado ao estudo do tema dos governos subnacionais dentro do IRI.

Aos entrevistados durante a elaboração dessa dissertação, agradeço pela disponibilidade e abertura ao expor de maneira franca os avanços e dificuldades presentes na prática da atuação internacional dos governos subnacionais. Suas palavras contribuíram muito para o enriquecimento deste trabalho.

À Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas da Prefeitura Municipal de São Paulo (SMRIF), agradeço pela experiência única que tem sido fazer parte desta equipe. Aos mais que colegas de trabalho, amigos da SMRIF, deixo aqui registrado o meu profundo agradecimento pela parceria, cumplicidade e compreensão das dificuldades de uma servidora-mestranda. Frederico Assis, Luiza Pinheiro, Mariana Doherty e tantos outros, obrigada, obrigada e obrigada mais uma vez. Especialmente ao Leonardo Barchini e ao Vicente Trevas, agradeço pela confiança e generosidade com que me acolheram e aos ensinamentos transmitidos dia a dia.

Por fim, meus mais sinceros e profundos agradecimentos ao meu orientador, Professor João Paulo Cândia Veiga, pelo acolhimento, orientação, compreensão e paciência durante esses anos. Espero que possamos desenvolver outras parcerias no futuro, dentro e fora do IRI. Muito obrigada por tudo.

Resumo Geral

A literatura sobre a atuação dos governos subnacionais nas relações internacionais, mais conhecida como Paradiplomacia, evidencia o caráter predominantemente cooperativo presente na relação entre governos centrais e subnacionais no que se refere a temas de política externa. No entanto, o que os estudos não costumam dedicar atenção é sobre a dimensão das tensões e conflitos incutidos nessa relação, já que, na prática, a coordenação entre ambas as esferas de governo não é tão automática quanto parece. Dessa maneira, num primeiro momento, o trabalho pretende chamar a atenção para uma esfera ainda pouco explorada nos estudos de relações internacionais e no subcampo da paradiplomacia. Partindo da constatação de que existe um “vácuo” analítico em torno da dimensão do conflito entre as autoridades centrais e locais, o trabalho buscará trazer à tona essa discussão e localizar alguns desses pontos de tensão que se fazem presentes mesmo em um padrão de interação que se mostra majoritariamente cooperativo. Num segundo momento, tomando como hipótese a predominância da relação complementar entre os âmbitos federal e subnacional, analisou-se empiricamente o caso específico da atuação transnacional dos governos subnacionais na questão da mitigação dos efeitos da mudança climática, cujo tema vem ganhando relevância nas agendas internacionais municipais e, ao mesmo tempo, constitui um importante elemento dentro das diretrizes da política externa brasileira para o meio ambiente. A partir da seleção de uma amostra de cidades que possuem políticas públicas voltadas à mudança do clima e nas quais a ação internacional é um elemento condicionante para empreender tais iniciativas, buscou-se verificar como estes municípios poderão contribuir para o cumprimento das metas voluntárias para 2020 estabelecidas pelo Brasil durante a Conferência das Partes sobre Mudança Climática (COP-15), em 2009, da qual decorreu a implantação da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC).

Palavras-chave: paradiplomacia, conflito, governos subnacionais, política externa, mudança climática, políticas públicas, transportes, complementação.

General Abstract

The literature on the role of subnational governments in international relations, best known as Paradiplomacy, highlights the predominantly cooperative relationship between central and subnational governments with regard to foreign policy issues. However, studies do not devote much attention to the tensions and conflicts that permeate these interactions, since, in practice, the coordination between the two levels of government is not as natural as it seems. Thus, at first, the paper aims to draw attention to a sphere poorly explored in the study of international relations and in the subfield of paradiplomacy. Based on the observation that there is a gap in the analytical dimension of the conflict between central and local authorities, the study aims to bring this discussion to light and to locate some of these conflict points that are present even in a pattern of interaction that is mainly cooperative. Secondly, assuming the prevalence of a complementary relationship between the federal and subnational levels, the article empirically analyzes the specific case of subnational governments' transnational activities on climate change mitigation, which is gaining importance in the municipalities' international agenda. At the same time, it is an important element in the Brazilian environmental foreign policy. By selecting a sample of cities that have public policies on climate change in which international action is a conditioning element to undertake such initiatives, we sought to verify how these municipalities would contribute to the fulfillment of voluntary emission reduction targets for 2020. This target was established by Brazil during the Conference of the Parties on Climate Change (COP-15) in 2009, also becoming the base for the countries' National Policy on Climate Change (NPCC).

Keywords: paradiplomacy conflict, subnational governments, foreign policy, climate change, public policy, transportation, complementarity.

Apresentação Geral

A literatura sobre a atuação dos governos subnacionais nas relações internacionais, mais conhecida como Paradiplomacia, evidencia o caráter predominantemente cooperativo presente na relação entre governos centrais e subnacionais no que se refere a temas de política externa. Ainda que os governos centrais tendam a ver com forte desaprovação a iniciativa internacional das unidades subnacionais, a literatura acadêmica aponta para uma interação cooperativa e complementar à política externa estatal. No entanto, o que os estudos não costumam dedicar atenção é sobre a dimensão das tensões e conflitos incutidos nessa relação, já que, na prática, a coordenação entre ambas as esferas de governo não é tão automática quanto parece.

Como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP), o trabalho reúne dois artigos, sendo que o primeiro apresenta uma síntese da literatura, majoritariamente, de cunho teórico, e o segundo desenvolve um recorte analítico de caráter empírico. Dessa maneira, o trabalho pretende chamar a atenção para uma esfera ainda pouco explorada nos estudos de relações internacionais, em geral, e no subcampo da paradiplomacia, em particular. Partindo da constatação de que existe um “vácuo” analítico em torno da dimensão do conflito entre as autoridades centrais e locais, o trabalho buscará trazer à tona a discussão, e localizar os pontos de tensão, já que esta arena também é parte do que se entende como paradiplomacia e configura um campo importante para melhor compreender o fenômeno da atuação internacional dos governos subnacionais.

A partir de uma ampla revisão bibliográfica a respeito da evolução dos governos subnacionais nas agendas da disciplina de relações internacionais, e nos estudos sobre a política externa brasileira, bem como por meio do contato com gestores públicos e operadores da paradiplomacia em âmbito federal e municipal, procurou-se identificar alguns elementos de desalinhamento que permeiam as relações entre o governo federal e os estados e municípios. Observou-se que as dificuldades envolvendo aspectos econômicos foram mais facilmente percebidas pelos autores e pelos entrevistados, de maneira geral. Por sua vez, verificou-se também que há outros entraves na interação entre as duas esferas governamentais que denotam a pouca permeabilidade, não apenas do Itamaraty, mas da máquina pública como um todo, para lidar e resolver questões cotidianas das assessorias e secretarias de relações internacionais dos diferentes estados e municípios da federação.

Concluiu-se que a dimensão do conflito constitui uma importante perspectiva de análise dentro dos estudos sobre a ação internacional dos governos subnacionais, tamanhas são as lacunas e imprecisões que pautam a relação com os governos centrais e que necessitam ser desvendadas. Apesar disso, o trabalho constatou que o saldo dessa interação permanece sendo positivo, no sentido de que tenderá para a cooperação entre as duas esferas de governo e a complementação com a política externa federal. Portanto, corrobora-se o argumento da relação predominantemente cooperativa, evidenciando a necessidade de se conferir mais atenção aos elementos de tensão.

Em seguida, tomando como hipótese a predominância da relação complementar entre os âmbitos federal e subnacional, analisou-se empiricamente o caso específico da atuação transnacional dos governos subnacionais na questão da mitigação dos efeitos da mudança climática, cujo tema vem ganhando relevância nas agendas internacionais municipais e, ao mesmo tempo, constitui um importante elemento dentro das diretrizes da política externa brasileira para o meio ambiente.

A partir da seleção de uma amostra de cidades que possuem políticas públicas voltadas à mudança do clima e nas quais a ação internacional é um elemento condicionante para empreender tais iniciativas, buscou-se verificar como estes municípios poderão contribuir para o cumprimento das metas voluntárias para 2020 estabelecidas pelo Brasil durante a Conferência das Partes sobre Mudança Climática (COP-15), em 2009, da qual decorreu a implantação da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), e os diversos planos setoriais que vêm sendo elaborados para implantação das diretrizes e o alcance dos objetivos fixados em âmbito nacional.

Tendo em conta que o setor de transporte rodoviário constitui a principal fonte de emissão de Gases de Efeito Estufa (GEE) nos municípios e que esta é uma arena sob as quais estes têm jurisdição para atuar, sobretudo por meio da promoção de incentivos ao uso do transporte público coletivo, procurou-se evidenciar a representatividade dessas emissões no total nacional e, por meio da realização de projeções e cenários para o ano de 2020, demonstrar a oportunidade de redução que está concentrada no plano municipal.

Dessa maneira, pretendeu-se chamar a atenção para o papel dos governos subnacionais nos esforços de mitigação dos efeitos das mudanças climáticas, ressaltando a necessidade de maior permeabilidade ao tema por parte dos negociadores internacionais brasileiros e por parte dos gestores das políticas e diretrizes elaboradas em âmbito nacional, que pouco

valorizam as autoridades subnacionais como possíveis indutoras dos compromissos acordados em âmbito nacional nas esferas multilaterais governamentais.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABC - Agência Brasileira de Cooperação

ACIF - Assessoria de Cooperação Internacional Federativa

AFEPA - Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares

ARF - Assessoria de Relações Federativas ARI

BAU - Business as Usual

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BRS - Bus Rapid Service

BRT - Bus Rapid Transit

C40 - Large Cities Climate Leadership Group

CAE - Comissão de Assuntos Econômicos

CCP - Cidades pela Proteção do Clima

CETESB - Companhia Ambiental do Estado de São Paulo

CIM - Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima

CNM - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS

COP - Conferência das Partes sobre Mudança do Clima

CQNUMC - Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática

CRE - Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional

DEM - Democratas

EPI - Economia Política Internacional

FCCR - Foro Consultivo de Municípios, Estados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL

FHC - Fernando Henrique Cardoso

GEE - Gases de Efeito Estufa

Gex - Grupo Executivo do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima

GPC-2012 - Global Protocol for Community-Scale GHG Emissions

HABITAT II - Segunda Conferência Mundial sobre os Assentamentos Humanos

IBAS - Índia, Brasil, África do Sul

ICLEI – International Council for Local Environmental Initiatives

IED - Investimento Externo Direto

IPCC-2006 - 2006 IPCC Guidelines for National GHG Inventories

IPi - Imposto Sobre Produtos Industrializados

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

MCTI - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação

MRE - Ministério das Relações Exteriores

NPCC – National Policy on Climate Change

OCDE - Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico

OIT - Organização Internacional do Trabalho

OMS - Organização Mundial de Saúde

ONG's - Organizações não Governamentais

ONU - Organização das Nações Unidas

ONU-HABITAT - Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos

PCB - Partido Comunista Brasileiro

PDT - Partido Democrático Trabalhista

PEB - Política Externa Brasileira

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PFL - Partido da Frente Liberal

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNMC - Política Nacional sobre Mudança Climática

PPCDAM - Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal

PPCerrado - Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento do Cerrado

PPS - Partido Popular Socialista

PSD - Partido Social Democrático

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PSTM - Plano Setorial de Transporte e de Mobilidade Urbana para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima

PT - Partido dos Trabalhadores

RI - Relações Internacionais

RTGS - Redes Transnacionais de Governos Subnacionais

SAF - Subchefia de Assuntos Federativos

SMRI - Secretaria Municipal de Relações Internacionais

SVMA - Secretaria do Verde e do Meio Ambiente

UNFCCC - United Nations Framework Convention on Climate Change

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Lista de Figuras

Figura 1. Evolução das emissões totais de GEE (GgCO ₂ e) do Município do Rio de Janeiro (1996, 1998, 2005).	84
Figura 2. Projeção das emissões totais de GEE (GgCO ₂ e) do município do Rio de Janeiro...	85
Figura 3. Evolução das emissões de GEE (GgCO ₂ e) provenientes do transporte rodoviário (T-Rod) no Município do Rio de Janeiro (1996, 1998, 2005).....	86
Figura 4. Projeção das emissões de GEE (GgCO ₂ e)provenientes do transporte rodoviário (RJT-Rod) no município do Rio de Janeiro.	87
Figura 5. Evolução das emissões totais de GEE (GgCO ₂ e) do Município de São Paulo (2003-2009).....	90
Figura 6. Projeção das emissões totais de GEE (GgCO ₂ e) do Município de São Paulo.	91
Figura 7. Projeção das emissões totais de GEE (GgCO ₂ e) dos Municípios de São Paulo e Rio e Janeiro.....	92
Figura 8. Projeção das emissões de GEE (GgCO ₂ e) provenientes do transporte rodoviário (SPT-Rod) no Município de São Paulo.	94
Figura 9. Projeção das emissões totais de GEE (GgCO ₂ e)provenientes do transporte rodoviário dos Municípios de São Paulo (SPT-Rod-A e SPT-Rod-B) e Rio e Janeiro (RJT-Rod-A e RJT-Rod-B).	94
Figura 10. Evolução das emissões totais de GEE (GgCO ₂ e) do Brasil até 2020.....	95
Figura 11. Projeção das emissões totais de GEE (GgCO ₂ e) em 2020 provenientes do transporte rodoviário dos Municípios do Rio de Janeiro e São Paulo em relação ao total do país.....	98

Lista de Tabelas

Tabela 1. Pontos de tensão identificados na relação entre o governo central e os governos subnacionais em temas internacionais.	53
Tabela 2. . Envolvimento das capitais brasileiras em ações voltadas às mudanças climáticas.	79
Tabela 3. Projeção das emissões totais de GEE no cenário inercial (SP-A) do Município de São Paulo (2012, 2016, 2020).	90
Tabela 4. Evolução e projeção das emissões provenientes do transporte rodoviário (SPT-Rod-A) no Município de São Paulo.	93
Tabela 5. Projeção das emissões totais de GEE (GgCO ₂ e) dos municípios do Rio de Janeiro e São Paulo em relação ao total do país.	96
Tabela 6. Emissões totais de GEE (GgCO ₂ e) provenientes do transporte rodoviário dos municípios do Rio de Janeiro e São Paulo em relação ao total do país.	97
Tabela 7. Estimativa das emissões totais de GEE(GgCO ₂ e) provenientes do transporte rodoviário das 27 capitais brasileiras (C-27T-Rod) em 2020 (Cenários A e B).	99
Tabela 8. Pontos de tensão identificados na relação entre o governo central e os governos subnacionais no tema da mudança climática.	101

LISTA DE SÍMBOLOS

CO ₂	Dióxido de carbono
CO ₂ e	Dióxido de carbono equivalente
Gg	Gigagrama
t	Tonelada
Mt	Milhões de toneladas

CONVERSÕES

1 GgCO ₂ e	1.000 toneladas de dióxido de carbono equivalente
1 MtCO ₂ e	1.000 gigagramas de dióxido de carbono equivalente

SUMÁRIO

GOVERNOS SUBNACIONAIS E POLÍTICA EXTERNA: COOPERAÇÃO OU CONFLITO?	17
1 INTRODUÇÃO	20
2 GOVERNOS SUBNACIONAIS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS	25
3 A PARADIPLOMACIA	40
4 A PARADIPLOMACIA NO BRASIL: POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E A DIMENSÃO SUBNACIONAL	45
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	53
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	58
 GOVERNOS SUBNACIONAIS E POLÍTICA EXTERNA: O CASO DA AGENDA DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS	 63
1 INTRODUÇÃO	66
2 O NACIONAL E O SUBNACIONAL NA MITIGAÇÃO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS	70
3 CONSIDERAÇÕES SOBRE A AMOSTRA, ESTIMATIVAS E CÁLCULOS DAS PROJEÇÕES	77
4 A CONTRIBUIÇÃO DOS GOVERNOS MUNICIPAIS NA EFETIVIDADE DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA MUDANÇAS CLIMÁTICAS: O CASO DO TRANSPORTE RODOVIÁRIO	82
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	100
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	104

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

CÁSSIA MARIA SIQUEIRA MARQUES DA COSTA

**GOVERNOS SUBNACIONAIS E POLÍTICA EXTERNA:
COOPERAÇÃO OU CONFLITO?**

SÃO PAULO

2013

Resumo

A literatura sobre a atuação dos governos subnacionais nas relações internacionais, mais conhecida como Paradiplomacia, evidencia o caráter predominantemente cooperativo presente na relação entre governos centrais e subnacionais no que se refere a temas de política externa. No entanto, a maior parte dos estudos não costuma valorizar a dimensão das tensões e conflitos incutidos nessa relação, já que, na prática, a coordenação entre ambas as esferas de governo não é tão automática quanto parece. Dessa maneira, o trabalho parte da constatação de que existe um “vácuo” analítico em torno da dimensão do conflito entre as autoridades centrais e locais. Ao trazer à tona a discussão, o trabalho localiza os pontos de tensão que se fazem presentes mesmo em um padrão de interação que se mostra majoritariamente cooperativo. A partir de uma ampla revisão bibliográfica a respeito da evolução dos governos subnacionais nas agendas da disciplina de relações internacionais, e nos estudos sobre a política externa brasileira, bem como por meio do contato com gestores públicos e operadores da paradiplomacia em âmbito federal e municipal, procurou-se identificar alguns elementos de desalinhamento que permeiam as relações entre o governo federal e os estados e municípios. Concluiu-se que a dimensão do conflito constitui uma importante perspectiva de análise dentro dos estudos sobre a ação internacional dos governos subnacionais. Apesar disso, o trabalho constatou que o saldo dessa interação permanece sendo positivo, no sentido de que tenderá para a cooperação entre as duas esferas de governo e a complementação com a política externa federal. Portanto, corrobora-se o argumento da relação predominantemente cooperativa, evidenciando a necessidade de se conferir mais atenção aos elementos de tensão e conflito.

Palavras-chave: paradiplomacia, conflito, cooperação, governos subnacionais, política externa.

Abstract

The literature on the role of subnational governments in international relations, best known as Paradiplomacy, highlights the predominantly cooperative relationship between central and subnational governments with regard to foreign policy issues. However, studies do not devote much attention to the tensions and conflicts that permeate these interactions, since, in practice, the coordination between the two levels of government is not as natural as it seems. Based on the observation that there is a gap in the analytical dimension of the conflict between central and local authorities, the study brings this discussion to light and locates some of these conflict points that are present even in a pattern of interaction that is mainly cooperative. By an extensive literature review on the evolution of subnational governments in the international relation's discipline agenda and in the studies of Brazilian foreign policy, as well as through contact with public managers and operators of paradiplomacy at the federal and municipal levels, this work sought to identify some elements of misalignment that permeate the relationship between the federal government and states and municipalities. It was concluded that the extent of the conflict constitutes an important perspective of analysis within the studies on international action of subnational units, given all the gaps and inaccuracies that mark their relationship with central governments and need to be elucidated. Nevertheless, this paper remarks that the balance of this interaction remains positive, in the sense that it will lean towards the cooperation between the two levels of government and its complementary nature with federal foreign policy. Therefore, it corroborates the argument of the predominance of a cooperative relationship, also highlighting the need to pay more attention to the elements that indicate strain and tension in the relationship.

Keywords: paradiplomacy, conflict, subnational governments, foreign policy.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo examinar a atuação internacional dos governos subnacionais¹ brasileiros e sua relação com o governo federal. Mais especificamente, pretende-se contribuir para o maior entendimento da interação entre as dimensões federativa e de política externa no Brasil, tendo em conta que essa conexão ainda é pouco compreendida dentro da área de Relações Internacionais (RI). De maneira geral, ou os atores subnacionais são desconsiderados pela centralidade da ação externa de governos nacionais, ou a literatura especializada sobrevaloriza a influência dos atores subnacionais em uma arena propriamente transnacional – entre as dimensões nacional e internacional, está última com o sentido de uma arena intergovernamental multilateral. De qualquer forma, esses atores se configuram como elementos importantes para analisar tanto a atividade externa dos governos subnacionais, quanto a sua influência sobre a ação externa federal (ONUKI; OLIVEIRA, 2007; RODRIGUES, 2008; SARAIVA, 2004a; VIGEVANI; WANDERLEY; CINTRA, 2006; BOGÉA FILHO², 2002 apud VIGEVANI, 2006).

Não restam dúvidas de que os governos subnacionais constituem atores da maior importância nas relações internacionais contemporâneas. Se na arena multilateral intergovernamental a capacidade de resolução das questões globais parece ter chegado ao nível da saturação, no âmbito subnacional as perspectivas se mostram muito mais animadoras. O envolvimento de governos regionais, locais e municipais em assuntos internacionais tem se

¹ Por definição, os governos subnacionais envolvem as unidades subestatais ou infranacionais, tais como estados, municípios, províncias, autarquias, regiões, entre outros. Como reconhecido por Salomón (2012, p. 270), é frequente na literatura o tratamento das cidades, estados e regiões como agentes políticos. Entretanto, pela perspectiva de análise de política externa, bem como no campo da paradiplomacia, o verdadeiro objeto de estudo e unidade de análise residem no governo subnacional (municipal, estadual etc.) e não nas cidades, por exemplo. Esta última se reduz à arena ou espaço onde atores se situam, planejam e implementam políticas. Dessa maneira, como argumenta Salomón, “O governo subnacional é o agente da política externa da cidade ou região. De fato, ele é o único agente que pode atuar legitimamente em nome da cidade ou da região como um todo.” (Idem., p. 271). Neste trabalho, portanto, a utilização do termo “governo subnacional” também se justifica por conta desses fatores. Uma discussão mais aprofundada sobre os governos subnacionais enquanto atores das relações internacionais será feita mais adiante. SALOMÓN, Monica. A dimensão subnacional da política externa brasileira. In: PINHEIRO, Letícia e MILANI, Carlos R. S. (orgs). **Política Externa Brasileira: As Práticas da Política e a Política das Práticas**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2012.

² BOGÉA FILHO, Antenor Américo Mourão. **A diplomacia federativa: do papel internacional e das atividades externas das unidades federativas nos Estados nacionais**. Brasília: MRE, 2001. (Tese, XLII Curso de Altos Estudos, Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores, 2001).

tornado cada vez mais frequente e os resultados sinalizam que essa é uma via por onde avanços podem, de fato, ocorrer.

Em meio aos debates que tiveram início na década de 1980 sobre a globalização e a governança global, a atuação externa dos governos subnacionais se fortaleceu, principalmente, na literatura específica sobre federalismo e política externa, voltada inicialmente a compreender a inter-relação entre os poderes não centrais (governos estaduais e municipais), e os poderes centrais nos processos de formulação e condução da política externa nacional (MICHELMAN; SOLDATOS, 1990; ALDECOA; KEATING³, 2000 apud ONUKI; OLIVEIRA, 2007). É nesse contexto que o conceito de paradiplomacia⁴ emerge para consolidar a perspectiva dos governos subnacionais como atores relevantes para as relações internacionais, especificamente no que diz respeito à interação desses com os governos centrais.

Como já havia sido reconhecido por alguns autores, inicialmente essa relação foi caracterizada como potencialmente conflitiva, sobretudo, por conta das aspirações nacionalistas de algumas províncias e regiões que mantinham intensa atividade internacional à época, como o Québec, no Canadá⁵ (AGUIRRE, 1999, p. 187; FRY, 1990, p.125). Entretanto, na prática, essa interação se mostrou muito mais cooperativa e complementar à diplomacia federal, especialmente pelo fato de as atividades internacionais empreendidas no âmbito subnacional se concentrarem, geralmente, naqueles temas considerados de “baixa política”, ou “*low politics*”(SALOMÓN, 2012⁶, p.277; VIGEVANI, 2006, p. 130). Além disso, vale lembrar que no campo do federalismo e política externa há também aqueles autores que enxergam os atores subnacionais como uma continuidade da política externa federal, na qual

³ ALDECOA, Francisco, KEATING, Michael (eds.). **Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments**. Portland: Frank Cass Publications, 1999.

⁴ A definição de paradiplomacia e a discussão dessa literatura específica serão aprofundadas mais adiante.

⁵ É válido lembrar que, ao final da década de 1980, quando os estudos sobre a paradiplomacia começaram a ganhar espaço nos debates acadêmicos, a percepção inicial era de que o fenômeno teria maior propensão a se desenvolver em federações industriais avançadas, como no Canadá e Estados Unidos (SOLDATOS, 1990 apud MATSUMOTO, 2012, p. 55). Como bem observa Matsumoto (2012, p.56), depois de mais de duas décadas de estudos sobre o tema, sabe-se que a paradiplomacia não se restringe a países federados e desenvolvidos. Pelo contrário, há uma ampla literatura sobre a atuação transnacional de unidades subnacionais em países unitários, como são os casos da Espanha (LECOURS, 2007, CORNAGO, 2000) e de nações emergentes, como o Brasil e a China (CHAN ET AL, 2010; RODRIGUES, 2008; SALOMÓN; NUNES, 2007; VIGEVANI; WANDERLEY; CINTRA, 2006).

⁶ SALOMÓN, Monica. A dimensão subnacional da política externa brasileira. In: PINHEIRO, Leticia e MILANI, Carlos R. S. (orgs). **Política Externa Brasileira: As Práticas da Política e a Política das Práticas**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2012.

não há o reconhecimento de que essas unidades configuram uma dimensão à parte da política externa, com uma agenda internacional própria.

Apesar da enorme proliferação de trabalhos sobre a paradiplomacia nas últimas duas décadas, pouca atenção foi dispensada à análise da relação entre governo subnacional e governo central. Uma parte dos estudos concentrou-se em discussões teóricas a respeito do fenômeno da paradiplomacia e sua relevância para a área de Relações Internacionais (MICHELMANN; SOLDATOS, 1990; HOCKING, 1999; 1995; AGUIRRE, 1999; CORNAGO, 1999, 2000; LECOURS, 2002; PAQUIN, 2004; ZERAOIU, 2011). Outro grupo de estudos centrou-se em casos voltados à descrição das atividades internacionais desempenhadas por governos municipais e estaduais, com o objetivo de chamar a atenção para o tema e a necessidade de sua incorporação nos debates atuais da disciplina de RI. Um terceiro grupo de estudos explora a política externa do governo federal a partir da contribuição de atores subnacionais, na perspectiva da cooperação e da complementaridade funcional. No entanto, há poucos trabalhos que exploram a relação de tensão entre as duas dimensões, ou seja, faz-se mister explorar a dinâmica de interação entre as esferas governamentais nacional e subnacional no que diz respeito aos possíveis elementos de conflito, especialmente quando há competição entre esses atores.

De modo geral, as análises que tratam o tema sob a perspectiva da cooperação evidenciam o processo de aceitação e assimilação dos governos centrais diante da atividade paradiplomática de suas unidades constituintes que, por sua vez, inclui pronunciamentos oficiais sobre a questão, a criação de estruturas na administração federal para lidar com os entes subnacionais e até a formulação de marcos regulatórios específicos. Por outro lado, pouca atenção é dedicada ao cenário de oposição que marca a postura dos governos nacionais no início do envolvimento dos governos municipais e estaduais em assuntos internacionais. Tampouco é discutido em maior profundidade as dificuldades embutidas nas relações intergovernamentais, onde tensões, disputas, barganhas e outras demonstrações de desalinhamento estão presentes e ocorrem com maior frequência do que os estudos costumam considerar.

Assim, excluindo-se os casos secessionistas, onde o conflito com o Estado-nação está devidamente colocado, não há clareza sobre como, de fato, é operada a tensão entre as esferas nacional e subnacional em cenários predominantemente cooperativos. O caso brasileiro se insere nesse contexto. A literatura demonstra que o desenvolvimento da paradiplomacia no

país teve início em um contexto de forte oposição por parte do governo federal, que chegou, inclusive, a proibir essa atividade durante o período militar (FILHO, G., 2011, p.75). No entanto, ao longo dos anos, houve um processo de assimilação das atividades internacionais dos estados e municípios pelo executivo federal, materializado na criação de estruturas institucionais específicas para cuidar dessa interação, como são os casos atuais da Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA)⁷, no Ministério das Relações Exteriores, e da Subchefia de Assuntos Federativos (SAF), na Presidência da República, ambas criadas em 2003 com a inauguração do governo do Presidente Lula.

Os esforços federais para acomodar o tema da inserção internacional subnacional parecem confirmar as teses da relação cooperativa e complementar entre as duas dimensões (FILHO, G., 2011; FILHO, Y., 2013; MEDEIROS; SARAIVA, 2009; NUNES, 2005; ONUKI; OLIVEIRA, 2007; RODRIGUES, 2008; SALOMÓN; NUNES, 2007; SARAIVA, 2004a, 2004b; CEDEC, 2005; VIGEVANI; WANDERLEY; CINTRA, 2006; VIGEVANI, 2004). Ao mesmo tempo, autores da área de política externa brasileira lembram que esse processo de assimilação por parte do governo federal pode ser entendido como parte da tentativa deste de preservação de algum, ou do maior grau de controle possível, na condução das relações externas do país, assim como já vem ocorrendo com outros atores e temas (maior abertura e diálogo com organizações da sociedade civil, e do setor privado em temas como o meio ambiente, direitos humanos, entre outros) (PINHEIRO; MILANI, 2012; HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010; LIMA, 2000).

Em outras palavras, isso significa que o elemento de tensão presente nas relações entre as duas esferas de governo não pode ser desconsiderado tão facilmente, uma vez constatada a prevalência da complementaridade. Como argumenta Kincaid (1990 apud MATSUMOTO, 2012, p. 35)⁸, em democracias federalistas são comuns a competição, o conflito e a cooperação, não devendo a política externa ser excluída dessa dinâmica. Nesse sentido, por exemplo, ao negar a formulação de um marco regulatório⁹ para a atuação externa dos

⁷ Em 1997 foi criada a Assessoria de Relações Federativas (ARF), no MRE, com o intuito de fazer a interface com os estados e municípios brasileiros, os assessorando em suas iniciativas externas (LOPES PEREIRA, 2004, p.147). Em 2003, a ARF foi incorporada à já existente Assessoria de Relações Parlamentares, fundindo-se na Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA).

⁸ KINCAID, John. "Constituent diplomacy in federal politics and the Nation-state: conflict and cooperation". In: MICHELMANN, Hans J. e SOLDATOS, Panayotis. **Federalism and international relations: the role of subnational units**. New York: Oxford University Press, 1990.

⁹ Como descreve Rodrigues (2008), a primeira tentativa de constitucionalizar a paradiplomacia no Brasil foi feita por meio da Câmara dos Deputados, em 2005, pelo então deputado federal e diplomata de carreira André Costa

governos subnacionais brasileiros, apesar de algumas tentativas, o governo federal dá indícios de que existem pontos de resistência e que a interação entre ambas as esferas de governo, de fato, nem sempre é cooperativa.

Mas, afinal, quais seriam os elementos de tensão e conflito entre o governo federal e as lideranças do executivo estadual ou municipal? Em quais agendas políticas esses elementos emergem e em quais arenas se desenrolam? Quais são as questões objeto de conflito e qual é sua natureza entre os atores envolvidos? Diz respeito à participação em processos decisórios não partilhados? Trata-se de arenas políticas em que os atores não estão presentes? Ou são temas e questões que os dividem e os colocam em posições de conflito? Essas são as questões centrais que motivam esse trabalho e para as quais se buscará prover respostas.

Dessa forma, em linha com estudos no campo da paradiplomacia no Brasil, esse artigo defende a hipótese de que a ação internacional dos governos subnacionais tende a fortalecer, ou complementar, a política externa do governo federal, em que pesem os elementos de conflito. Ainda que a relação entre governo central e estados e municípios seja predominantemente cooperativa, esta também está permeada por pontos de tensão, os quais se buscará explorar ao longo do trabalho. Com isso, pretende-se chamar a atenção para a dimensão de oposição e disputa também incutida na prática paradiplomática, que parece ter sido pouco valorizada nos estudos sobre o tema. Ao deslocar as lentes de análise para uma zona ainda “cinzenta” no campo da paradiplomacia e das RI de maneira geral, busca-se contribuir para a ampliação e o aprofundamento desse campo de estudo no Brasil.

Portanto, na sessão 1, será feita uma revisão da bibliografia a respeito da emergência dos governos subnacionais na literatura de relações internacionais. Em seguida, na sessão 2, tratar-se-á do tema da paradiplomacia, suas contribuições e implicações para o estudo da atuação externa dos governos subnacionais brasileiros. Por último, será feita uma análise da produção acadêmica no campo da Política Externa Brasileira (PEB) recente, para que seja possível compreender a evolução da dimensão subnacional e localizar com maior propriedade analítica os pontos que sinalizam a existência de tensão e cooperação entre os entes federados

(Partido Democrático Trabalhista – PDT-RJ), sob a Proposta de Emenda Constitucional – PEC (475/2005). A PEC recebeu parecer contrário da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e foi arquivada, em 2007. Além da PEC, em 2006, um Projeto de Lei (PL-98/2006) de autoria do senador Antero Paes de Barros (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB-MT) foi apresentado no Senado Federal propondo alterações no processo de celebração de tratados, de modo a incluir os governos subnacionais. A PL também recebeu parecer contrário na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE), foi encaminhada à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, onde foi rejeitada e arquivada. Mais informações sobre a tramitação de cada uma dessas propostas estão disponíveis na página web do Senado Federal: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/>

e o governo federal. Dada a inconsistência da literatura em abordar com mais assertividade os pontos de tensão, uma série de entrevistas foi realizada com gestores públicos em nível federal e municipal, que lidam ou lidaram diariamente com o tema da paradiplomacia, além de acadêmicos especialistas no assunto.

Concluímos reafirmando a hipótese de que a atuação paradiplomática tende a se manifestar de maneira coordenada e complementar à diplomacia nacional e que esta, por sua vez, não se mostrou alheia a esse fenômeno. No entanto, a prática demonstra que os pontos de tensão existem e se manifestam com maior frequência e em temas mais diversos do que o esperado, dos quais apenas alguns foram possíveis mapear com maior propriedade. Por fim, face ao cenário de intensificação da paradiplomacia no país e no mundo, se faz necessário empreender estudos empíricos que permitam delimitar melhor as esferas de cooperação e conflito e a interação entre governos centrais e governos subnacionais em temas de política externa.

2 GOVERNOS SUBNACIONAIS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A discussão sobre o envolvimento de governos subnacionais nas relações internacionais ganhou projeção a partir da década de 1980, como parte dos debates sobre a globalização e a governança global, frente à necessidade de compreender as transformações ocorridas no sistema internacional no final do último século.

Uma mudança importante ressaltada nos debates políticos e ideológicos do pós-Guerra Fria, no início dos anos 1990, se refere à atuação internacional de atores não-estatais, entre eles, empresas multinacionais e Organizações não Governamentais (ONG's), além de atores subnacionais estatais, como prefeituras, governos estaduais e provinciais, e sua capacidade de influenciar decisões políticas dos Estados. A projeção internacional de atores não centrais é vista como um fenômeno marcante do novo contexto internacional pós-Guerra Fria, e grande parte dos esforços de análise das relações internacionais tem se voltado à compreensão de como esses atores se organizam para contestar, demandar ou produzir alternativas aos processos e às políticas globais promovidas pela soberania do Estado (BELL; HINDMOOR,

2010; CASTELLS, 2008; DEEPAK, 2002¹⁰; DINGWERTH; PATTBERG, 2006; ROSENAU; CZEMPIEL, 1992; ROSENAU, 1995, 2007; SLAUGHTER, 2004a, 2004b).

Dessa forma, o fim da Guerra Fria constitui o marco temporal por excelência dos estudos sobre a atuação dos governos subnacionais nas RI. Como pontua Miklos (2010, p.13), ainda que o potencial revolucionário e altamente transformador atribuído aos impactos da Guerra Fria seja discutível, é verdade que a nova ordem mundial inaugurou uma arquitetura internacional diferenciada da anterior, dada pela aceleração dos fluxos econômicos e de informação, a consolidação de uma arena propriamente transnacional, e a diversificação quantitativa e qualitativa dos sujeitos partícipes das relações internacionais¹¹.

Do ponto de vista das teorias tradicionais de RI, verifica-se a existência de um vácuo teórico no que diz respeito à absorção de fenômenos como o da ascensão de novos atores à condição de objeto de estudo da área, como é o caso em tela. Nenhuma das principais correntes teóricas de relações internacionais, notadamente o realismo, institucionalismo, construtivismo e a teoria crítica, responde de forma satisfatória ao processo de configuração de novos atores, estruturas e dinâmicas que ultrapassam os limites territoriais do Estado-nação.

No campo do racionalismo, os teóricos das vertentes neo-realista e neo-institucionalista assumem o Estado-nação enquanto unidade central das relações internacionais, ou seja, peso nulo é atribuído aos governos subnacionais e a suas iniciativas externas no que se refere à criação de novas arenas de atuação. No caso dos neo-institucionalistas, ainda que haja o reconhecimento e a valorização de outros atores na arena internacional, os governos subnacionais não fazem parte do leque desses novos sujeitos (a literatura coloca em evidência o papel de ONG's, empresas transnacionais, movimentos sociais, entre outros, mas não especifica a ascensão de governos subnacionais) (MILNER; MORAVCSIK, 2009).

¹⁰DEEPAK, N. The Existing System and the Missing Institutions. In: DEEPAK, N. (Ed.). **Governing Globalization: Issues and Institutions**. Oxford University Press, 2002.

¹¹ É importante chamar atenção para o fato de que o debate teórico sobre os “novos atores” na disciplina de relações internacionais é bem anterior a esse processo, tendo iniciado nas décadas de 1960 e 1970, precisamente no embate entre realistas e liberais, no qual esses últimos questionavam a noção de unidade e impermeabilidade do Estado-nação defendida pelos primeiros, destacando a configuração de um cenário de “interdependência complexa”, ou seja, uma nova condição propícia à ascensão dos “novos atores”. A respeito do conceito de interdependência complexa, ver KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little-Brown, 1989.

As abordagens construtivistas, por sua vez, também secundarizam o plano subnacional (ONUKI; OLIVEIRA, 2007, p.5). Apesar da importância de sua contribuição ao enfatizar o papel da atuação transnacional de atores não-estatais e sua capacidade de alterar o comportamento dos Estados (HAAS, 1990a; 1990b; KECK e SIKKINK, 1998; WENDT, 1992), os governos subnacionais não são propriamente mencionados nessa corrente de pensamento. A teoria crítica, fortemente associada ao marxismo, confere maior protagonismo à sociedade civil, não oferecendo, portanto, subsídios significativos para a compreensão do papel dos governos subnacionais nas relações internacionais.

Portanto, a insuficiência das teorias clássicas de RI para explicar a complexidade do mundo pós-Guerra Fria abriu espaço para a incorporação de elementos analíticos de outros campos teóricos. Nesse sentido, a partir dos anos 1990, ganharam proeminência os debates em torno dos conceitos de governança global e de regimes internacionais, um desdobramento da abordagem liberal-institucionalista (MILNER; MORAVCSIK, 2009, p.5-12; KARNS; MINGST, 2004, p.240-47), que refletem esse esforço de assimilação e, por isso, oferecem as maiores contribuições dentro do campo de RI para o entendimento do fenômeno da atuação internacional dos governos subnacionais.

No âmbito da governança global, os estudiosos têm se dedicado a entender as transformações a respeito de como a governança pode ser exercida frente ao fenômeno da globalização (LEVI-FAUR, 2012; DINGWERTH; PATTERBERG, 2006; KEOHANE, 2002¹²; ROSENAU, 1995), e de que maneira estas novas formas de governo desafiam a autoridade tradicional do Estado na condução dessa tarefa. Nesse sentido, a nova configuração das relações transnacionais constitui-se como um importante tema das agendas de pesquisa, recuperando e conferindo maior vigor ao que Keohane e Nye (1971) já haviam definido como *“contacts, coalitions, and interactions across state boundaries that are not controlled by the central foreign policy organs of governments.”* (apud ANDONOVA, BETSILL e BULKELEY, 2009, p.54).

Outro conceito que realça a gênese do ator subnacional diz respeito às redes transnacionais, constituídas por um leque amplo de atores em espaços não propriamente internacionais no sentido daquela arena ocupada exclusivamente por Estados. Na realidade, as

¹²KEOHANE, R. O. Global Governance and Democratic Accountability. In: HELD, D; KOENIG-ARCHIBUGI, M. (eds.). **Taming Globalization: frontiers of governance**. Polity Press. Oxford, 2003.

redes ocuparam um papel importante dentro dos debates de RI porque definiram um espaço transnacional para a formação de arenas políticas por onde esses atores subnacionais transitam. A preocupação com a delimitação do ambiente transnacional, e o entendimento de como a autoridade é exercida por esses novos atores inauguraram uma nova e produtiva agenda de pesquisa na área (SLAUGHTER, 2004a, 2004b; RISSE, 2004; HAAS, 1990a; 1990b; KECK e SIKKINK, 1998; RISSE-KAPPEN, 1995).

Entretanto, apesar dos avanços significativos alcançados em alguns atores e temas, como os movimentos sociais e as redes de *advocacy* (KECK E SIKKINK, 1998), outros ainda permanecem desconhecidos pela literatura existente, como é o caso das redes transnacionais compostas pelos governos subnacionais. Pelo fato dos estudos terem se concentrado nas redes transnacionais de atores não estatais, as contribuições se mostram insuficientes para lidar com a estrutura e a dinâmica das redes operadas por unidades estatais, fazendo com que seja necessário contar com arcabouços teóricos ainda mais específicos.

Assim, a literatura sobre governança global avança significativamente em alguns pontos, como é o caso do reconhecimento da dimensão propriamente subnacional, e dos atores infranacionais enquanto operadores de novas estruturas de governança, que ocorrem para além da estrutura estatocêntrica de RI (ROSENAU, 1995). Os estudiosos da governança global chamam atenção justamente para o fato de que novas arenas, atores e processos de tomada de decisão vêm ocorrendo fora dos limites do Estado, sendo necessário repensar o papel deste no sistema internacional contemporâneo. Contudo, não havendo menção aprofundada aos governos subnacionais, essa literatura também apresenta limitações para o entendimento do tema¹³.

Em paralelo aos principais debates de RI, a partir dos anos 1980, surgem abordagens dedicadas especificamente aos governos subnacionais. No campo da sociologia, o papel dos governos subnacionais é discutido dentro do contexto de crise do Estado-nação e a formação de outras esferas de governo, tais como as redes transnacionais de cidades (CASTELLS;

¹³ Vale lembrar que os governos subnacionais receberam maior atenção nos estudos dedicados à governança das mudanças climáticas. Nesse tema específico, há uma crescente proliferação de trabalhos sobre o papel das Redes Transnacionais de Governos Subnacionais (RTGS) e a configuração de uma governança transnacional, na qual os governos subnacionais atuam de maneira proativa na mitigação dos efeitos da mudança do clima, definindo metas de redução de emissões antrópicas de gases de efeito estufa (GEE) e implementando políticas públicas específicas sobre o tema (ANDONOVA; BETSILL; BULKELEY, 2009; SCHREURS, 2008; BETSILL; BULKELEY, 2004, 2006; BULKELEY, 2005, entre outros).

BORJA, 1996; CASTELLS, 2002), e o enaltecimento do papel das cidades enquanto atores globais nesse processo de mudança conjuntural (SASSEN, 2000).

Por sua vez, a principal contribuição, sobretudo para esse trabalho, está localizada nos estudos dedicados à análise da relação entre federalismo e política externa, buscando discutir a competência das unidades subnacionais para as RI (ONUKI; OLIVEIRA, 2007, p. 3). É nesse campo que floresce a literatura sobre paradiplomacia, que será tratada em maior profundidade na próxima seção. Como bem pontuam Onuki e Oliveira (2007, p.6), o principal ganho qualitativo dessas abordagens foi o de redirecionar o foco de análise para o nível das unidades subnacionais, tornando-o a variável dependente a ser explicada pelos modelos.

É importante observar a dificuldade existente na disciplina de relações internacionais em definir o governo subnacional como ator internacional. Essa dificuldade reside na identificação da natureza do ator subnacional, dado que este não se encaixa na distinção tradicional dos estudos de RI entre atores estatais e não estatais. Assim, os governos subnacionais não podem ser considerados atores não estatais por constituírem estruturas que compõem o Estado nacional. Ao mesmo tempo, também não podem ser incluídos na categoria de atores estatais pelo fato de este termo fazer referência exclusivamente à atividade internacional dos governos centrais (MIKLOS, 2010, p. 16). Dessa maneira, estaríamos diante do que Hocking (2004) e Paquin (2004) classificam como “atores mistos”, ou seja, uma categoria entre o que Rosenau (1990) denominou “atores condicionados pela soberania” (*sovereignty-bound*) e “atores livres de soberania” (*sovereignty-free*) (MIKLOS, 2010, p. 15; SALOMÓN; NUNES, 2007, p. 203). Sobre esse “obstáculo” conceitual envolvendo os governos subnacionais, Salomón e Nunes (2007) resumem dizendo:

[...] Portanto, pode-se considerar tanto os governos locais como os regionais como atores mistos, em parte livres de soberania, mas em parte condicionados pela soberania que compartilham com os demais níveis de governo do Estado a que pertencem (SALOMÓN; NUNES, 2007, p. 104).

Como o texto aponta, o contexto pós-Guerra Fria marca o momento de maior sensibilidade para a proliferação, no ambiente acadêmico, do questionamento acerca do Estado enquanto ator central do sistema internacional. Entretanto, as teorias que compõem o *mainstream* de RI foram incapazes de absorver essas transformações, abrindo margem para

que abordagens alternativas buscassem oferecer análises e interpretações mais abrangentes e coerentes com a realidade empírica pós-bipolaridade.

Quanto às causas para o engajamento subnacional em atividades externas, Soldatos (1990)¹⁴, autor expoente no campo da paradiplomacia, estabelece que as determinantes da atuação internacional subnacional podem ser classificadas dentro de três espectros principais: a) causas externas; b) causas domésticas (nível federal) e c) causas domésticas (nível local). Dessa maneira, valendo-se das contribuições de Soldatos (1990), as determinantes externas (a) para o engajamento internacional dos governos subnacionais podem ser entendidas, em parte, pelas mudanças na conjuntura internacional a partir dos anos 1980. O envolvimento dos governos subnacionais em atividades internacionais está relacionado, principalmente, ao fenômeno da globalização e ao cenário de interdependência complexa, que, por sua vez, inauguraram o processo de abertura e ampliação da influência de outros atores nas decisões de política externa conduzida pelo Estado.

Sabe-se que a globalização possui diversas dimensões (econômica, militar, ambiental, social e política) e que cada uma delas impacta os atores de maneira diferenciada. No caso dos governos subnacionais, a globalização deve ser entendida como o movimento de dissolução das fronteiras políticas, econômicas, sociais e culturais. Tal processo abriu oportunidade para que autoridades infranacionais buscassem satisfazer seus interesses econômicos e políticos locais com os governos centrais e para além deles, lançando mão de acordos de cooperação, participação em redes transnacionais, realização de missões comerciais, entre outros (KUZNETSOV, 2011, p.199).

A globalização econômica é citada como a principal determinante externa para o desenvolvimento da paradiplomacia ao redor do mundo, mas outras dimensões também têm desempenhado um papel importante no florescimento das atividades externas subnacionais, como é o caso do meio ambiente. O papel ativo dos governos municipais na governança transnacional da mudança climática é um fenômeno que vem chamando atenção, especialmente em um contexto onde se verifica o fracasso dos governos centrais em chegar a uma solução pela via multilateral.

¹⁴ SOLDATOS, Panayotis. "An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors". In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis. **Federalism and international relations: the role of subnational units**. New York: Oxford University Press, 1990.

Como observa Matsumoto (2011, p.79), alguns autores também atribuem importância à influência de outros atores internacionais (governos centrais, governos locais e redes transnacionais, organismos internacionais, ONG's e empresas transnacionais) como uma determinante externa para a atividade paradiplomática. Nesse caso, as atividades e políticas dos governos locais seriam os alvos de interesses desses atores internacionais (HOCKING, 1999; SOLDATOS, 1990, SALOMÓN, 2011).

Do ponto de vista doméstico, as causas para o envolvimento internacional dos governos subnacionais se diferenciam nos ambientes nacional (b) e local (c). No primeiro, o processo de descentralização política a partir dos anos 1990 constitui um fator importante para o engajamento internacional dos governos não centrais. Em vários Estados, a experiência da redemocratização implicou em ajustes estruturais e reformas constitucionais, que, por sua vez, outorgaram transferência de responsabilidades a níveis inferiores, e conferiram maior autonomia às unidades federadas, favorecendo a sua atuação externa. Essa descentralização também está ligada ao papel crescente das ONG's na provisão de serviços de caráter público e aos processos de privatização empreendidos nesse período, que reduziram a presença do Estado em matérias decisórias. Para Cornago (2010), a descentralização é um fator importante e complementar para entender o crescente ativismo internacional dos governos subnacionais:

Ese nuevo dinamismo de ciudades y regiones tiene su origen, por un lado, al interior de cada Estado, en la atribución de importantes competencias a los niveles locales e intermedios de gobierno en el contexto de las políticas descentralización que [...] hunde sus raíces en algunas de las transformaciones más notables que atraviesa en la actualidad el sistema internacional (CORNAGO, 2010, p. 108).

Outros fatores, os quais não serão aprofundados aqui, também são mencionados pelos autores (MATSUMOTO, 2011, p.81-95) como determinantes da paradiplomacia em âmbito nacional. Eles incluem a domesticação da política externa, a existência de *gaps* institucionais, burocratização, limitação de recursos e de *expertise* e as incertezas constitucionais, dadas pela ausência de arcabouços institucionais e legais que impeçam ou regularizem a atividade internacional dos governos locais.

Já com relação ao ambiente doméstico local (c), destacam-se as características econômicas dos governos estaduais ou municipais, segundo as quais os níveis de renda e o montante do comércio e de investimentos são os principais determinantes da paradiplomacia.

Sobre esse ponto, Matsumoto (2011, p.101) observa que a dimensão econômica da atuação internacional subnacional é a que apresenta a maior quantidade de trabalhos empíricos, que, justamente, sugerem que a propensão à paradiplomacia está relacionada ao nível de renda de determinado governo local (McMILLAN, 2008¹⁵, p. 238 apud MATSUMOTO, 2011, p.101).

Por sua vez, a maior parte dos autores também identifica a atividade econômica como um dos principais interesses, ou fatores de motivação, para a atuação internacional dos governos subnacionais. Como bem observa Matsumoto (2011), é quase unânime a percepção de que a busca pelo desenvolvimento econômico (parceiros comerciais, exportações e atração de investimentos) motiva os gestores locais a atuar no ambiente internacional.

Frente ao exposto, pode-se concluir que os governos subnacionais se lançaram ao exterior principalmente para defender seus interesses locais, fazendo uso de diferentes arenas internacionais: a) a que trata da relação com processos de negociações intergovernamentais, ou seja, atores subnacionais interagem com organizações internacionais formais e regimes internacionais; b) atores subnacionais interagem com atores privados (empresas e terceiro setor), e com outros atores subnacionais em arenas propriamente transnacionais (MATSUMOTO, 2011).

Em outras palavras, na medida em que os Estados nacionais foram perdendo capacidade de promover o desenvolvimento local, as entidades subnacionais foram impulsionadas a procurar soluções para seus problemas internos fora das fronteiras nacionais (KEATING, 2004, p. 50).¹⁶ Em outros casos, o próprio Estado foi o incentivador da atividade externa de suas partes componentes, uma vez que a complexidade do novo sistema internacional havia demonstrado a ineficácia da excessiva centralização de poder no Estado central, abrindo espaço para mecanismos de descentralização (VIGEVANI; WANDERLEY, 2004, p. 11)¹⁷.

Até aqui se buscou oferecer um panorama geral acerca da ascensão de governos subnacionais como atores internacionais, e suas implicações. O tema vem sendo objeto de

¹⁵McMILLAN, S. L. Subnational Foreign Policy Actors: how and why governors participate in U.S. Foreign Policy. **Foreign Policy Analysis**. International Studies Association, vol. 4, pp. 227-253, 2008.

¹⁶ KEATING, Michael. Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias. In: VIGEVANI, Tullo et al. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC/FAPESP, 2004.

¹⁷ VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo. Introdução. In: VIGEVANI, Tullo et al. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC/FAPESP, 2004.

consideração pela literatura acadêmica ao longo das duas últimas décadas. Também se procurou caracterizar de maneira mais precisa as determinantes para o engajamento de governos não centrais em atividades externas e quais seriam os principais interesses das administrações locais em buscar oportunidades fora das fronteiras do Estado nacional. Contudo, neste trabalho, o principal objetivo é identificar e localizar os pontos de tensão existentes na relação entre o governo central e os governos subnacionais, tendo em conta que o espectro do conflito é pouco explorado pelos estudiosos do tema.

Como já mencionado, a dimensão econômica possui papel central no envolvimento internacional dos governos subnacionais. A globalização e a interdependência econômica, somadas aos processos internos de descentralização, burocratização e endividamento público, ofereceram condições para que os governos locais se lançassem em atividades externas em busca de soluções para as suas agendas políticas locais. Nesse processo residem alguns pontos de tensão na relação entre o executivo nacional e suas unidades constituintes, os quais se buscará explorar de maneira mais detalhada.

Há muitos trabalhos que analisam a chamada “paradiplomacia financeira” (MAIA; SARAIVA, 2012) e os efeitos locais e nacionais da transformação dos governos subnacionais em atores econômicos globais (BOECKELMAN, 1996; CHEN; CHEN; KU, 2004; PAUL, 2002). Essa literatura advém do campo da Economia Política Internacional (EPI), a partir da constatação de que esse campo teórico pouco se interessou em absorver o plano subnacional e seu papel na operacionalização das relações econômicas mundiais. Grande parte dos trabalhos recupera a discussão sobre os rumos do federalismo, tendo em vista os processos de descentralização e de perda do monopólio do Estado na condução da política econômica. Outros estudos enfatizam as noções de localidade e produção nas análises da economia política global (SASSEN, 2000).

Por essa razão, os avanços produzidos nessa área são bastante oportunos dentro da discussão que se pretende nesse trabalho, qual seja, a de localizar alguns pontos de tensão, dos quais se destacam: a) o endividamento dos governos subnacionais; b) a atração de Investimento Externo Direto (IED); e c) a dimensão da Cidade Global.

a) O endividamento dos governos subnacionais

O endividamento dos governos subnacionais está diretamente relacionado aos processos de descentralização política, administrativa e fiscal empreendidos especialmente em governos federais, a partir da década de 1990. Além de conceder maior autonomia administrativa aos governos municipais e estaduais, os governos federais também repassaram ao âmbito subnacional as competências relacionadas à arrecadação de impostos, contração de financiamentos e gestão dos gastos públicos, em uma tentativa de melhorar a alocação de recursos de acordo com as prioridades de cada unidade da federação. No entanto, na prática, o que se verificou foi um processo crescente de endividamento interno, dado pelas possibilidades de *bail out* frente aos repasses governamentais (BOECKELMAN, 1996; PLEKHANOV; SINGH, 2013)¹⁸.

No Brasil, esse fenômeno está ligado ao ciclo do endividamento externo, entre 1982 e 1993, quando a dívida externa do setor público foi finalmente equacionada. Para restringir a capacidade dos estados e municípios de se endividarem, a Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁹ (LRF) foi aprovada em 2000, no governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), após a estabilização macroeconômica a partir do plano real. A LRF estabeleceu medidas mais severas para controlar as contas dos entes subnacionais, impedindo-os de contrair empréstimos no exterior sem o aval do Ministério da Fazenda e do Senado Federal (ANDRADE, 2012). Essa situação provocou uma enorme tensão entre os níveis federal e subnacional, resultando em um alto grau de centralismo na gestão fiscal que, de certa forma, conflita com o princípio da autonomia federativa.

Para Saraiva (2004a),

Estados e municípios foram acuados pelo poder central, acusados de terem contraído dívidas e não poderem pagar. Moratórias estaduais e municipais foram freqüentes. Choques entre coalizões políticas diferenciadas entre o poder central e os entes federativos criariam ampla frente de tensão, com exemplos que podem ser citados a exaustão. O acumulado de quase duas décadas de crescimento econômico baixo, bastante aquém das possibilidades históricas da economia brasileira, aceleraram o Estado de natureza fratricida que se estabeleceu (SARAIVA, 2004a, p.135).

¹⁸ O termo '*bail out*' é utilizado nessa literatura para designar a possibilidade de "resgate", por parte do governo federal, em casos de endividamento excessivo das unidades federadas. No entanto, o que se argumenta é que, na maioria dos casos, devido à competição doméstica por repasses governamentais, os governos estaduais e municipais acabam por acumular dívidas já contando com a possibilidade de '*bail out*' pelo governo central (PLEKHANOV; SINGH, 2013, p.427).

¹⁹ Lei Complementar Nº 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 18/07/2013.

O autor define o período de instauração da LRF como um choque de recentralização, via reconcentração das responsabilidades da gerência do Estado nacional em matérias de interesse estratégico (SARAIVA, 2004a, p.135). Já no plano internacional, a centralização é quase que absoluta, à medida que a condução da política externa comercial sempre se manteve concentrada nas mãos do executivo federal, abrindo novos espaços de conflito com o nível subnacional no momento em que estes passaram a buscar empréstimos junto a instituições financeiras internacionais.

A tese da iminência do descontrole interno e a hipótese das dificuldades que emanariam da descentralização coordenada na formulação de políticas públicas com impacto internacional são comuns na burocracia federal, particularmente do Itamaraty e do Banco Central. A ideia da formulação pela coordenação da diversidade de interesses do federalismo social, a envolver as unidades subnacionais, recebe ainda forte reação contrária do poder central (SARAIVA, 2004a, p.136).

Dessa maneira, o caso da política fiscal brasileira oferece um panorama das dificuldades existentes no relacionamento entre as instâncias federais e subnacionais no que concerne à atuação internacional empreendida por estes últimos. Isso se deve ao fato de que o endividamento externo dos governos estaduais e municipais está relacionado, em larga medida, à corrida por recursos externos por meio de instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), entre outros.

Trata-se de uma questão extremamente atual e que renova os desafios para se pensar as relações federativas no Brasil e no mundo. Segundo dados da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado brasileiro, nos últimos 10 anos foram aprovados mais de US\$ 30 bilhões em crédito externo para os estados, municípios e o Distrito Federal.²⁰ O fato de as instituições internacionais aparentemente oferecerem condições mais vantajosas que a própria União é um elemento que reforça a tese da existência de tensão nas interações intergovernamentais.

b) A atração de investimento externo direto (IED)

²⁰ Revista em Discussão. Secretaria Especial de Comunicação Social do Senado Federal. Ano 4 - Nº 16 - julho de 2013. Disponível em: http://www.senado.gov.br/noticias/jornal/emdiscussao/Upload/201303%20-%20julho/pdf/em%20discuss%C3%A3o!_julho_2013_internet.pdf. Acesso em: 15/07/2013.

No rol das motivações econômicas, a atração de investimento estrangeiro direto (IED) é um dos itens prioritários na pauta internacional de estados e municípios, ao lado da promoção comercial (BUENO, 2010, p.216). Na literatura de paradiplomacia é unânime a constatação de que esses dois elementos são prevaletentes na ação internacional subnacional (MATSUMOTO, 2011; RODRIGUES, 2008; SARAIVA, 2004a; VIGEVANI; WANDERLEY; CINTRA, 2006; VIGEVANI, 2006).

No entanto, não se trata de uma tarefa simples, uma vez que o IED está ligado a algumas condicionantes locais importantes, tais como a infraestrutura disponível (aeroportos, estradas, telecomunicações, rede estruturada de fornecedores e parceiros comerciais), incentivos fiscais, mão de obra qualificada, proximidade com o mercado consumidor, entre outros. Em sistemas federativos essas condicionantes podem se tornar elementos de disputa entre governos locais e governos centrais e entre as próprias autoridades estaduais e municipais. Estabelece-se, portanto, uma competição por quem oferece as maiores vantagens e os menores custos na construção do que Chen et al. (2004, p.321) chamam de “conexões locais”²¹.

Saraiva (2004a) observa que essas tensões ocorrem porque nem sempre as atividades relacionadas à atração de investimentos foram feitas em alinhamento com o governo central. O autor cita o caso dos governadores norte-americanos, que proibiram deliberadamente investimentos estrangeiros em alguns setores da produção, em detrimento das orientações no âmbito federal. No Brasil, processo contrário se deu na verdadeira disputa entre governadores e governo federal para acessar o novo fluxo de investimentos internacionais.

[...] nem sempre esse movimento dos entes federativos na direção do exterior tem sido feito em consonância com os ditames do poder central. Acompanhando posições que fazem lembrar os governos provinciais canadenses dos anos 80, quando favoreceram produtores locais na venda externa de vinhos, contra compromissos assumidos pelo governo central canadense no então Gatt²², ou de governadores norte-americanos que proibiram investimentos estrangeiros em alguns setores da produção, o Brasil, da década de 1990, assistiu a guerra fiscal, na qual os governadores de estado protagonizaram verdadeira “quebra de braço” com o governo central no sentido do acesso a novos investimentos internacionais para

²¹ As conexões locais, ou “*local linkages*”, são definidas como a diversidade de recursos disponível no país sede (“*host country*”) que, por sua vez, influencia o fluxo do IED. Quanto mais diversos e disponíveis esses recursos, maior a quantidade de conexões locais que investidores estrangeiros irão buscar naquele país. Para mais detalhes, ver: CHEN, T.; CHEN, H.; KU, Y. Foreign direct investment and local linkages. **Journal of International Business Studies** v. 35, n. 4, p. 320–333, 2004.

²² Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (em inglês: *General Agreement on Tariffs and Trade*, GATT).

empreendimentos internos. Dessa forma, no caso brasileiro, nem sempre as relações entre o poder central e os governos subnacionais têm se pautado pela cooperação. (SARAIVA, 2004a, p.151)

Vigevani (2006) também identifica nos esforços de atração de investimentos estrangeiros alguns pontos de conflito entre os estados brasileiros e o governo federal.

[...] as ações de alguns governos visando atrair investimentos estrangeiros por meio de favorecimentos fiscais não pactuados na federação acabaram levando a crises, nem sempre superadas. Alguns estados, como Rio Grande do Sul e Bahia, em certas ocasiões chegaram a causar problemas para o pacto federativo em razão da ação assimétrica adotada para a atração de investimentos, sobretudo do setor automotivo (VIGEVANI, 2006, p.130).

O caso do setor automotivo talvez seja o mais emblemático de disputa por atração de investimentos na experiência brasileira recente, dada a enorme repercussão que o assunto ganhou na imprensa. As tensões surgiram na ocasião da instalação na nova fábrica da Ford no Brasil, em 1999, após a desistência da montadora em sediar a planta na cidade de Guaíba, Rio Grande do Sul, tendo já assinado contrato com o governo do estado, recebido terreno pela prefeitura e uma série de investimentos e incentivos fiscais²³. A alteração do acordo estabelecido se deu em razão das vantagens oferecidas pelo governo estadual da Bahia e do município de Camaçari, onde a fábrica foi instalada. Uma verdadeira guerra fiscal foi estabelecida, na qual os governos baianos mobilizaram a montadora a abandonar o projeto gaúcho e a se instalar no Nordeste, vencendo a disputa.

Esse episódio arranhou fortemente não apenas as relações entre as autoridades gaúchas e baianas; o governo federal também foi obrigado a rever sua posição frente às críticas massivas dos gaúchos e de lideranças de oposição estaduais e municipais. Frente ao ambiente de tensão que foi instalado, o então presidente FHC acabou por vetar a emenda que habilitaria a Ford a integrar o Regime Especial Automotivo para a região Nordeste, emitindo outra onde cortou alguns benefícios à empresa, reduzindo drasticamente o Imposto Sobre Produtos

²³ CORREIO DO POVO. **Ford desiste do RS: Empresa encerra negociação para instalação de montadora em Guaíba.** Porto Alegre, 19 de abril de 1999. Disponível em: <http://portallw.correiodopovo.com.br/Jornal/A104/N211/PDF/Fim01.pdf>. Acesso em: 01/08/2013.

Industrializados (IPI), antes programado para R\$ 700 milhões anuais, para R\$ 180 milhões anuais (ALVES, 2001, p.20; FOLHA DE SÃO PAULO, 1999²⁴).

Por último, vale mencionar que as disputas entre governos locais podem se intensificar à medida que outras unidades subnacionais passam a incrementar suas estruturas internas de atração de investimentos. Saraiva (2004) observa o caso da região nordeste do Brasil, que vem demonstrando capacidade de mobilização de recursos internacionais nos últimos anos por meio da intensificação de laços comerciais com um leque ampliado de países. Essa movimentação cria incertezas para destinos aparentemente certos do IED, tais como os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, abrindo portas para a geração de novas tensões e competitividade entre governos estaduais em suas empreitadas econômicas internacionais.

c) A dimensão da Cidade Global

A identificação de oportunidades de exportação de produtos e serviços é a outra face prioritária das motivações econômicas da ação internacional subnacional. A maior parte dos governos locais e regionais com atuação internacional iniciou suas atividades por meio da criação de escritórios de promoção comercial e da realização de missões empresarias com o objetivo de atrair investimentos e facilitar os processos de exportação dos produtos locais. A partir daí, as ações foram ganhando novas dimensões políticas, culturais, ambientais e sociais, mas sem deixar que a dimensão econômica perdesse sua importância na gestão das relações internacionais subnacionais.

Para Sassen (2000), autora que se destacou por conferir uma abordagem dedicada ao papel dos centros urbanos no cenário de globalização econômica, as cidades possuem um papel especial enquanto atores econômicos globais por constituírem o lócus onde os investimentos se condensam, se materializam e se especializam (mão de obra qualificada, avanços tecnológicos, em serviços especializados, sistemas jurídicos amigáveis ao empreendedorismo). Especialmente as grandes cidades configuram o que a autora denomina “cidades globais”, ou seja, uma nova geografia na qual os centros urbanos concentram

²⁴ FOLHA DE SÃO PAULO. **Receita e Ford já negociam incentivos à fábrica da BA**. São Paulo, 14 de julho de 1999. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc14079902.htm>. Acesso em: 01/08/2013.

importantes fatias de poder econômico e assumem a condição única de local diferenciado de inovação (MATSUMOTO, 2011, p.124; SASSEN, 2000, p.82).

Essa somatória de competências adquirida pelos governos locais se manifesta à revelia dos governos centrais, sem que estes tenham capacidade de exercer controle. Nesse ponto, a autora ressalta o peso econômico e político global que algumas cidades passaram a concentrar, no caso dos principais centros financeiros mundiais, como Tóquio, Xangai, Nova Iorque e São Paulo, que adquirem uma dinâmica própria em relação ao resto do país, dado o volume de transações que ocorre diariamente entre elas (SASSEN, 2005, p.37).

Nesse caso, as tensões são geradas à medida que as unidades subnacionais dotadas de centralidade nos novos processos globais buscam maior papel político para suas elites, tanto na política doméstica como no âmbito internacional (MATSUMOTO, 2011, p.125). De maneira geral, a abordagem de Sassen sobre as cidades globais pressupõe a estrutura de um capitalismo competitivo, no qual as aglomerações urbanas passam a competir entre si no intuito de se tornarem cada vez mais atrativas economicamente.

d) Outros elementos de conflito

Além da dimensão econômica, que está mais claramente inserida nos estudos sobre a ação internacional dos governos subnacionais, outros elementos de disputa estão dispersos em questões mais específicas, sobre os quais a literatura em geral não menciona. Talvez pelo descompasso que ainda se verifica entre a prática da paradiplomacia e a produção teórica sobre o tema, esses itens puderam ser mais bem identificados pelos operadores da paradiplomacia entrevistados durante a realização deste estudo. Todos eles dizem respeito ao caso brasileiro, dos quais sobressaem: a) limitações jurídicas; b) despreparo técnico dos demais operadores da gestão pública em níveis federal, estadual e municipal; c) composição partidária das lideranças em âmbito federal, estadual e municipal; d) problemas de coordenação vertical entre o nível federal e outros níveis de governo em temas específicos. Esses itens serão explorados com maior atenção na sessão 3, que trata especificamente da paradiplomacia no Brasil.

3 A PARADIPLOMACIA

A literatura sobre paradiplomacia tem sua origem nos estudos sobre federalismo e política externa, que ganharam projeção nos anos 1980, sobretudo com a preocupação de compreender o fenômeno da atividade internacional dos governos subnacionais e os significados de tal processo para a relação entre o Estado nacional e suas unidades constituintes (MIKLOS, 2010, p.20; ONUKI; OLIVEIRA, 2007, p. 5). O termo “paradiplomacia” foi cunhado pelo canadense Panayotis Soldatos (1993) e se refere

[...] às atividades internacionais realizadas diretamente por atores subnacionais (unidades federadas, regiões, comunidades urbanas, cidades), que apoiam, complementam, corrigem, duplicam ou desafiam a diplomacia do Estado-Nação; o prefixo ‘para’ indica o uso da diplomacia fora da estrutura tradicional do Estado-Nação (SOLDATOS, 1993 apud NUNES, 2005, p.24)²⁵.

De início, o potencial conflitivo dessa interação foi colocado em questão, juntamente com o monopólio do governo central na condução da política externa. Essa preocupação por parte do Estado nacional marcou grande parte dos estudos iniciais sobre o tema, como observa Aguirre (1999, p. 187)

The political tension between the two main poles, central and non-central, of any federal structure, seemed to be even more acute in the field of international relations, since foreign policy had been, historically, the preserve of central government. This tension between central government's 'diplomacy' and the international involvement of federated states was interpreted as a particularly interesting symptom of the dynamic internal process of centralization/decentralization in federal states (AGUIRRE, 1999, p. 187).

²⁵SOLDATOS, Panayotis. Cascading subnational paradiplomacy in an interdependent and transnational world. In: BROWN, Douglas; FRY, Earl (eds.). **States and Provinces in the International Economy**. California: Institute of Governmental Studies Press, University of California, 1993. p.45-64 apud NUNES, Carmen Juçara da Silva. **A paradiplomacia no Brasil: o caso do Rio Grande do Sul**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Porto Alegre, BR-RS, 2005.

De acordo com Hocking (1993 apud VIGEVANI, 2006, p. 13)²⁶, o crescente envolvimento internacional das entidades subnacionais tem sido um movimento que os governos nacionais tendem a ver negativamente, ou ao menos a manter dentro de estreitos limites. Dessa maneira, a reação de desconfiança do Estado nacional frente à possível perda de autonomia na condução da política externa foi apontada pelos autores como uma questão fundamental, sobretudo em Estados federais, uma vez que a atuação internacional das unidades subnacionais entraria em conflito direto com os conceitos de soberania e de interesse nacional (FRY, 1990, p. 125). Assim, há a percepção de que as atividades externas dos governos subnacionais ultrapassam os limites constitucionais e, por isso, deslegitimam as competências do Estado enquanto representante de sua população em um determinado território (KINCAID, 1990, p.55 apud MIKLOS, 2010, p. 23).

Por sua vez, é importante lembrar que a discussão floresceu em países onde já havia certo acúmulo no debate em torno de uma teoria renovada sobre o federalismo, como são os casos dos Estados Unidos e Canadá. A constatação do fenômeno do envolvimento das unidades federadas em assuntos até então considerados de competência exclusiva do governo central abriu espaço para se repensar o pacto federativo a partir de novos parâmetros de interação entre os diferentes níveis de governo.

The proliferation of subnational government ties beyond America's borders is complicating intergovernmental relations and posing questions of constitutionality, jurisdiction, and propriety. Nonetheless, such grass-roots efforts are vital if the United States is to maintain its economic competitiveness in a complex global arena. Regularized institutional linkages should be established between the federal, state, and local governments, and there should be extensive inter-governmental cooperation in formulating U.S. economic and foreign policy strategies for the 1990s and beyond (FRY, 1990, p. 118).

A postura inicial de desconfiança por parte do Estado nacional frente ao engajamento internacional dos governos subnacionais é compartilhada pela grande maioria dos autores. No entanto, como observa Miklos, (2010, p. 23), há divergências quanto ao caráter potencialmente conflitivo da relação entre governo central e governo subnacional diante da intensificação das atividades internacionais empreendidas por esses últimos. Para alguns

²⁶HOCKING, Brian. **Localizing foreign policy: non central governments and multilayered diplomacy**. London: Macmillan/St. Martin's Press, 1993 apud VIGEVANI, Tullo et al. **Ação internacional das cidades no contexto da globalização**. Cadernos CEDEC. Centro de Estudos da Cultura Contemporânea. São Paulo: Cedec, abril 2006.

autores, essa seria uma relação de conflito permanente, já que o envolvimento crescente em assuntos internacionais produziria, necessariamente, focos de tensão com o governo central (MIKLOS, 2010, p.25).

Por outro lado, há outra gama de autores que advoga pelo entendimento da atuação subnacional em uma perspectiva de coordenação e cooperação com o Estado nacional (FRY, 1990; KINCAID, 1990; RUSSEL, 2010²⁷; SOLDATOS, 1990; VIGEVANI; WANDERLEY; CINTRA, 2006; VIGEVANI, 2006). Embora a possibilidade de conflito não seja inteiramente descartada, a percepção desses autores é de que a atividade paradiplomática, quando absorvida e integrada pelo Estado, tende a fortalecer a política externa nacional.

Essa constatação se deve ao fato de que os autores consideram que as atividades internacionais subnacionais configuram agendas que, em sua essência, a literatura clássica de relações internacionais define como *low politics* (atração de investimentos, promoção comercial, cooperação técnica, entre outros). Dessa maneira, temas estratégicos para o Estado nacional e que poderiam gerar conflito direto (segurança e defesa, política comercial – a *high politics*) – sempre estiveram fora das ambições subnacionais.

Na mesma linha, Salomón (2012, p.277) observa que, do ponto de vista prático, os governos subnacionais se envolvem em atividades internacionais para satisfazer suas necessidades imediatas, muitas vezes de curto prazo, e não como uma maneira de influenciar a política global²⁸. Esta visão é compartilhada por Vigevani (2006, p. 130), ao aplicar a discussão ao caso brasileiro.

No caso brasileiro, parece confirmar-se a tendência observada na maioria dos países à concentração de ações ligadas apenas à *low politics*, especificamente movimentos que não interferem na estratégia internacional do país, não se relacionando nem remotamente a temas da *high politics*, como estratégicos ou de segurança, e nem mesmo a opções econômicas de caráter geral (VIGEVANI, 2006, p. 130).

²⁷ RUSSEL, Roberto. El Estado Nación y los Actores Gubernamentales no Centrales: Una Relación Complementaria. In: MAIRA, Luis. **La política internacional subnacional en America Latina**. Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2010.

²⁸ SALOMÓN, Monica. A dimensão subnacional da política externa brasileira. In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S. (orgs). **Política Externa Brasileira: As Práticas da Política e a Política das Práticas**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2012.

É válido questionar se nos dias atuais, frente à complexidade da atividade internacional desenvolvida pelos governos municipais, esta se restringe apenas à baixa política, ou se ainda é possível menosprezar essa dimensão tendo em conta os impactos que determinadas ações subnacionais adquirem nos âmbitos nacional e internacional. Especialmente no caso de grandes centros urbanos como Londres, Nova Iorque e São Paulo, onde o envolvimento em temas da “baixa” política externa (direitos humanos, migrações, mudança do clima, integração regional) é crescente e adquire cada vez mais uma dimensão política, expressa por meio de posicionamentos oficiais, participação em eventos e cúpulas multilaterais intergovernamentais, assinatura de acordos de cooperação, entre outros. O caso da mudança climática e o posicionamento ativo das cidades talvez seja o exemplo mais emblemático dessa possível transição, pois insere desafios à formulação e condução da política externa, impactando-a de maneira mais direta do que outros atores e temas o fazem.

Sobre o uso do termo “paradiplomacia”, é válido considerar que foram diversos os esforços dos autores em criar uma taxonomia para caracterizar o fenômeno e as atividades internacionais desempenhadas pelos governos subnacionais (paradiplomacia, protodiplomacia, microdiplomacia, pós-diplomacia, entre outros). Aguirre (1999, p. 191) evidencia a preocupação de Soldatos (1990) e Duchacek (1990)²⁹, dois dos principais expoentes dessa literatura, em alinhar a paradiplomacia à ideia de segmentação, em contraposição à visão inicial de fragmentação que vinha sendo associada à natureza da inserção internacional subnacional.

Para esses autores, a segmentação de atores e de políticas seriam dois elementos constituintes da paradiplomacia das unidades federadas, que se caracterizaria pelo envolvimento direto e, por vezes autônomo, em atividades de relações internacionais (AGUIRRE, 1990, p.191). Nesse sentido, a ideia de segmentação nada tem a ver com a noção de ruptura e conflito entre governo subnacional e governo central embutida no conceito antagônico, a “protodiplomacia”³⁰. Neste sim está contido o viés separatista muitas vezes

²⁹ DUCHACEK, I. Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis (eds). **Federalism and international relations: the role of subnational units**. New York: Oxford University Press, 1990.

³⁰ A protodiplomacia é comumente definida como “[...] *the conduct of international relations by a non central government that aims at establishing a fully sovereign state. This is in contrast to paradiplomatic activities abroad, primarily concerned with economic, social, and cultural issues. Protodiplomacy represents diplomatic preparatory work for a future secession and for the international diplomatic recognition of such an occurrence* (DUCHACEK, 1988, p.22 apud AGUIRRE, 1999, p.190).

atribuído de forma errônea à paradiplomacia de modo geral, mas que, na realidade, se restringe muito mais a casos específicos, tais como os do Quebec, Catalunha e País Basco.

In the words used by Duchacek and Soldatos, the main opposition is between 'paradiplomacy' - a new, perhaps a 'good' form of decentralized, complementary and seemingly innocuous kind of 'diplomacy', and 'protodiplomacy' - an older, surely a more dangerous form of non-central foreign activity, always suspected by central governments of 'secessionist' aims (AGUIRRE, 1999, p. 193).

Portanto, a contraposição mais relevante apontada pelos estudiosos se refere às noções de paradiplomacia e protodiplomacia, sendo a primeira considerada uma atividade legal por fazer parte do rol de competência dos governos não centrais estabelecido constitucionalmente. Já a protodiplomacia, por compreender atividades que contenham algum cunho separatista, poderiam ser consideradas ilegítimas (ARAÚJO, 2012, p. 34; ONUKI; OLIVEIRA, 2007, p. 7). Novamente, como bem observa Aguirre (1999, p. 193), se deve notar que o conceito de paradiplomacia não aparece sozinho; ele surge em meio a outras tentativas de caracterizar o fenômeno da inserção internacional de unidades subnacionais e dialoga com elas. Para os autores dessa linha, o prefixo 'para' pressupõe as ideias de paralelismo, coordenação e complementaridade à diplomacia do governo central, que estariam muito mais adequadas às experiências verificadas ao redor do mundo. Como conclui Soldatos (1990, p. 51 apud AGUIRRE, 1999, p. 192).

As a final conclusion, we could formulate the following statement: the paradiplomacy of federated units in advanced industrial societies is here to stay for the foreseeable future; more and more it will take on the aspect of rationalization with less emphasis being placed on conflict. It will increasingly be a co-operative rather than a parallel paradiplomacy; but, although co-operative, it will continue to pose problems for federal governments' foreign policy in terms of harmonization and global coherence; it will make greater use of transnational channels...in conjunction, however, with transgovernmental channels (including the cities' network of international relations). More and more it will be nourished by external causes, mainly by interdependence; more and more it will develop its macro-regional range (SOLDATOS, 1990, p. 51 apud AGUIRRE, 1999, p. 192).

De fato, o saldo da interação entre governo central e subnacional quanto à atividade paradiplomática tende sempre a ser positivo, dado a intensificação desse fenômeno que, de certa forma, torna imperativo a capacidade de assimilação e adaptação por parte do ente

central. No entanto, como se vem buscando ressaltar aqui e lembra Soldatos no trecho acima, essa relação é e será permeada de tensões, disputas e desentendimentos, problemas os quais a literatura não foi capaz de abordar de maneira mais criteriosa. Diversos pontos de tensão são identificados e parecem configurar uma espécie de “zona cinzenta” nos estudos sobre a paradiplomacia.

Ao longo dos anos, a paradiplomacia foi incorporada à literatura de RI e permanece sendo o principal referencial teórico na disciplina para tratar do tema da ascensão dos governos subnacionais às diferentes arenas de RI. Ainda que a validade do termo “paradiplomacia” seja contestada por alguns autores, é inegável a contribuição dessa linha de pesquisa para o desenvolvimento de um recorte analítico cada vez mais relevante na cena política internacional. O conceito recebeu alguns aportes importantes e atualmente a definição de paradiplomacia mais utilizada pelos estudiosos é a de Cornago (2000, p.109):

[...] la participación de los gobiernos no centrales en las Relaciones Internacionales, a través del establecimiento de contactos permanentes o ad hoc con entidades públicas o privadas extranjeras muy diversas, con el propósito de promover diversos aspectos socioeconómicos, culturales, o medioambientales, así como cualquier otra dimensión exterior de sus propias competencias constitucionales.

4 A PARADIPLOMACIA NO BRASIL: POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E A DIMENSÃO SUBNACIONAL

Os primeiros indícios da criação de estruturas paradiplomáticas no Brasil datam da década de oitenta e foram empreendidos pelos estados do Rio de Janeiro (1983) e do Rio Grande do Sul (1987). Estas iniciativas foram facilitadas pelo processo de descentralização da arquitetura institucional federativa aprovada pela nova Constituição Federal de 1988 (MILANI, 2011, p.24). Desde então, muitos estados e municípios vêm criando suas próprias

estruturas para atuação internacional, sendo, inclusive, difícil mensurar com precisão o número de governos envolvidos em relações internacionais³¹.

Como abordado anteriormente, o engajamento subnacional em atividades internacionais é um movimento que, de início, os governos centrais tendem a ver negativamente. No Brasil, essa constatação se mostrou verdadeira. Os primeiros esforços para o reconhecimento oficial da atuação internacional dos governos subnacionais como parte integrante da política externa brasileira foram feitos pelo Ministério das Relações Exteriores, em meados dos anos noventa, sob o governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso. Dessa maneira, em 1995, os diplomatas inseriram no discurso de FHC o conceito de “diplomacia federativa”, expressão que busca assimilar esse movimento descentralizado como uma derivação da própria diplomacia da União.

Em 1997, por sua vez, criou-se, dentro do MRE, a Assessoria de Relações Federativas (ARF), com o intuito de fazer a interface com os estados e municípios brasileiros, os assessorando em suas iniciativas externas (LOPES PEREIRA, 2004, p.147). Também se estabeleceram diversos escritórios de representação do Itamaraty nas principais capitais brasileiras, com o objetivo de servir de vínculo entre as demandas das unidades subnacionais e as instâncias que melhor podiam satisfazê-las dentro do MRE.

Trata-se, portanto, de um movimento de grande importância para a atuação internacional dos governos subnacionais. Se, anteriormente, as atividades externas aconteciam sem incentivo ou reconhecimento por parte do MRE, nesse momento elas passaram a contar com maior respaldo, por parte do governo federal. Entretanto, como bem observa Miklos (2010), o Itamaraty já havia feito menção à necessidade de contemplar a dimensão subnacional no processo de construção da agenda de política externa em 1993, ainda no governo do presidente Itamar Franco. Essa predisposição foi manifestada pelo Ministério em:

O Itamaraty deveria levar em consideração essa diferença regional no diálogo com os Estados da Federação. O MRE deveria trabalhar mais continuamente com as

³¹ Dados da Confederação Nacional dos Municípios apontam que, em 2008, cerca de cento e cinquenta cidades já contavam com alguma estrutura de coordenação ou de assessoria internacional. CNM, Confederação Nacional dos Municípios. **Atuação Internacional Municipal: Estratégias para Gestores Municipais Projetarem Mundialmente sua Cidade**. Confederação Nacional dos Municípios. Brasília: CNM, 2008. Brigagão (2005) e Ribeiro (2008) trabalham com números mais modestos. Para estes autores, muitos dos 27 governos estaduais e as prefeituras de aproximadamente 30 cidades grandes ou médias possuem estruturas de coordenação ou assessoria internacional (apud SALOMÓN, p. 277 in PINHEIRO; MILANI, 2012).

administrações estaduais e auxiliar na criação de Secretarias de Assuntos Internacionais nos Estados. Isso traria uma interlocução permanente do MRE com realidades regionais distintas, possibilitando uma melhor percepção do interesse nacional e uma qualificação - que hoje não existe - da atuação Internacional dos Estados (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1993, p.187 apud MIKLOS, 2010, p.41)³².

Tendo em mente que as primeiras iniciativas formais de integração da dimensão subnacional na política externa se deram poucos anos depois dessa declaração, é possível associar este fato às análises sobre o processo de democratização da política externa a partir dos anos 1980. Diante das transformações, domésticas e internacionais, em direção à redemocratização, o MRE parece ter chegado à conclusão de que a demonstração de capacidade de abertura estava, em certa medida, vinculada à manutenção de sua autoridade no controle e coordenação da política externa (MIKLOS, 2010, p. 40).

Assim, a partir da instrumentalização da diplomacia federativa, o Itamaraty viu a oportunidade de não só aumentar seu contato com a sociedade civil e com outros níveis da máquina estatal, mas também de manter seu caráter insulado de formulador da política externa dentro do Executivo. Vale ressaltar que, na prática, essa demonstração de abertura se instrumentalizou somente na não obstrução das ações de cooperação previstas nos acordos estabelecidos entre governos subnacionais. Mas, em repetidos pareceres, o Itamaraty demonstrou sua posição de temor declarando ilegais estes arranjos cooperativos (SALOMÓN, 2012, p.289).

Sobre essa questão, é importante aprofundar um dos principais pontos de tensão que ainda permanecem pautando as relações entre o Itamaraty e os governos subnacionais brasileiros: as limitações jurídicas. A Constituição Federal é clara ao estabelecer como competência exclusiva da União o monopólio na condução da política externa, cravado em seu Artigo 21 (BRASIL, 1988)³³. Isso está relacionado ao fato de que, para o Direito Internacional Público, governos subnacionais não possuem personalidade jurídica e, portanto, não são sujeitos do Direito Internacional. Sendo assim, para grande parte dos juristas, a atuação internacional de governos subnacionais fere o pacto federativo, na medida em que as

³² MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. “Reflexões sobre a Política Externa Brasileira”. 1993. Disponível em: <http://ftp.unb.br/pub/UNB/ipr/rel/funag/1993/3355.pdf>>MIKLOS, Manoela. **A inserção internacional de unidades subnacionais percebida pelo estado nacional: a experiência brasileira**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp e PUC-SP), São Paulo, 2010.

³³ BRASIL. Constituição, 1988.

unidades federadas usurpam do Estado a exclusividade da soberania externa que havia sido transferida anteriormente. De acordo com alguns dos entrevistados, esse posicionamento é utilizado pelo MRE quando são feitas consultas específicas sobre possibilidades de celebração de acordos de cooperação internacional envolvendo os entes subnacionais. Mesmo não assumindo uma posição publicamente contrária, o Itamaraty faz questão de relembrar o caráter inconstitucional dessa atividade e, ao mesmo tempo, procura ressaltar a importância de que as ações empreendidas estejam dentro das diretrizes da política externa federal.

Dessa maneira, pontua-se que, mesmo tendo em conta a ausência de competência no âmbito jurídico para a configuração de relações internacionais por parte de governos subnacionais brasileiros, estas ações acontecem e, em alguns casos, têm importante significado. A ausência de um marco regulatório nacional que estabeleça os limites e identifique possibilidades de ação internacional também tem sido um ponto de contestação entre o governo federal e as autoridades subnacionais. Coloca-se, portanto, a necessidade de reflexão sobre a concepção de política externa como atividade de um único ator e, sobretudo, a relação entre governo central e governos subnacionais, de modo que seja possível

conjugar o potencial interesse pelas relações externas dos governos estaduais e municipais com os interesses do Estado nacional, evitando situações dúbias que possam colocar em dúvida a legalidade da ação externa desses governos (VIGEVANI; WANDERLEY; CINTRA, 2006, p. 21).

As limitações jurídicas se refletem negativamente no cotidiano dos governos estaduais e municipais das maneiras mais diversas, seja pela impossibilidade de celebrar acordos internacionais que envolvam transferências financeiras, por exemplo, ou a realização de eventos no exterior para promoção econômica ou de outras atividades ligadas às relações internacionais desenvolvidas pelas autoridades locais. Além disso, o Direito Administrativo é igualmente limitado para lidar com a realidade dos governos subnacionais brasileiros, uma vez que a legislação não contempla grande parte das dificuldades enfrentadas no cotidiano das assessorias internacionais de uma prefeitura ou palácio de governo (informação verbal)³⁴.

Outro grande foco de desentendimento entre as esferas federal e subnacional identificado pelos entrevistados se refere ao despreparo técnico dos demais operadores da

³⁴ Informação concedida durante entrevista realizada pela autora, em abril de 2013.

gestão pública para lidar com os assuntos internacionais. Tanto o Ministério Público quanto os Tribunais de Contas são vistos como inexperientes ao lidar com as matérias internacionais advindas dos entes subnacionais, tendo por diversas vezes contestado viagens internacionais de caráter oficial, dificultado a prestação de contas e a aprovação de orçamento para os órgãos internos da administração que se dedicam às relações internacionais (informação verbal)³⁵.

Por outro lado, a inauguração do governo de Luis Inácio Lula da Silva, em 2003, marca um avanço importante no que diz respeito à legitimação da dimensão subnacional da política externa brasileira. Nova projeção foi conferida ao fenômeno da paradiplomacia, onde o governo passou a estimular a atividade externa dos governos subnacionais e a integrá-la à estratégia de desenvolvimento nacional (NUNES, 2005). A ARF ampliou seu âmbito de atuação, passando a denominar-se Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA), experimentando notória revitalização (SALOMÓN, 2008, p. 7). Além disso, foram criadas a Assessoria de Cooperação Internacional Federativa (ACIF), em 2003, seguida pela Subchefia de Assuntos Federativos (SAF), na Presidência da República, em 2004.

Como é possível observar, sob o mandato de Lula, ampliou-se a preocupação do governo central com a relação entre as questões federativas e a ação internacional, atingindo o núcleo da administração (VIGEVANI, 2006, p. 18). Vale ressaltar que a principal novidade do governo Lula foi a criação, dentro da Presidência da República, da SAF, da qual depende a ACIF. É na SAF “que está embutido o interesse e o impulso do governo Lula nas atividades de cooperação internacional dos municípios e estados brasileiros em suas diferentes dimensões, incluindo a cooperação subnacional dentro do MERCOSUL” (SALOMÓN, 2008, p.8) e a cooperação técnica descentralizada sul-sul.

Sendo uma das prioridades da política externa de Lula, a cooperação internacional sul-sul adquiriu uma dimensão subnacional na sua implementação devido à percepção de que, para ser efetiva, seria necessário contar com a participação dos três níveis de governo (SALOMÓN, p.290 in PINHEIRO; MILANI, 2012). Salomón aponta a importância da dimensão local em fóruns como o IBAS³⁶, que, em 2008, estabeleceu um Fórum de Governança Local para estimular a cooperação entre governos subnacionais dos três países participantes. No caso do MERCOSUL, a atuação da SAF foi determinante para a

³⁵ Informação concedida durante entrevista realizada pela autora, em abril de 2013.

³⁶ Índia, Brasil, África do Sul.

implementação do Foro Consultivo de Municípios, Estados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL (FCCR) – órgão que representa os governos subnacionais no processo de integração.

Sobre essa iniciativa, Salomón (2008, p.2) afirma que

En el caso del Brasil pocas dudas caben acerca de que el principal protagonista del capítulo brasileño es el gobierno federal, a través de La Secretaría de Asuntos Federativos (SAF) de la Presidencia de la República (SALOMÓN, 2008, p.2).

Nesse sentido, Miklos (2010, p.89) ressalta o importante papel de articulação da SAF junto ao MRE para legitimar a dimensão subnacional no processo de integração do MERCOSUL, que fez com que o Itamaraty passasse a operar consultas com parceiros do MERCOSUL defendendo que era necessária a construção do FCCR.

Para alguns dos operadores públicos em nível federal entrevistados durante a elaboração do presente estudo, o processo de institucionalização da SAF não foi bem recebido pelo Itamaraty, de início. Da mesma maneira que na década de 1990, quando houve os primeiros movimentos de sistematização da atividade internacional dos governos locais, o MRE mostrou-se reticente em compartilhar com outra instituição a tarefa de lidar com a “cooperação internacional federativa”. Este termo, inclusive, foi estabelecido pelos gestores da SAF justamente para evitar o conflito com os conceitos de diplomacia e de política externa, vistos como arenas exclusivas à representação do corpo funcional destacado, e de representantes do poder executivo federal (informação verbal)³⁷.

Portanto, é possível constatar que a criação da SAF foi a principal novidade do governo Lula em relação ao reconhecimento da paradiplomacia. Tratou-se também, sem dúvida, de um indutor de mudança no posicionamento do Itamaraty, e para a legitimação da dimensão subnacional da política externa brasileira a partir de então. As duas iniciativas apresentadas oferecem indicativos dessa transformação e possibilitam classificarmos o governo Lula e a atuação da SAF como

³⁷ Informação concedida durante entrevista realizada pela autora, em abril de 2013.

[...] um novo momento definido pela desarticulação da diplomacia federativa e a construção de uma nova política de Estado concebida para estabelecer um novo padrão de relacionamento entre Estado e unidades subnacionais brasileiros no que diz respeito à inserção internacional subnacional (MIKLOS, 2010, p.81).

O início do governo da presidente Dilma Rousseff deu indícios de continuidade e, inclusive, de aprofundamento da dimensão subnacional da PEB. Em 2011, poucos meses após a posse da presidente, pela primeira vez, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), ligada ao MRE, lançou edital de convocação para projetos de cooperação descentralizada, a partir da experiência dos governos subnacionais em favor do Haiti e de países africanos. Na prática, trata-se do estabelecimento de uma linha de cooperação descentralizada trilateral (Brasil, França e Haiti/Continente africano), na qual governos subnacionais brasileiros e franceses podem emprestar suas experiências nas áreas de governança local, agricultura e segurança alimentar, saneamento, entre outros, para esses países terceiros. O edital selecionou dois projetos envolvendo as cidades de Fortaleza e Guarulhos (Brasil), St. Denis e Lyon (França), Porto Novo (Benim), Maputo e Matola (Moçambique).

Em 2012, por sua vez, essa modalidade de cooperação internacional com recursos federais ganhou projeção e se tornou parte integrante de um projeto maior, o Programa de Cooperação Técnica Descentralizada Sul-Sul, lançado no início daquele ano, sob a coordenação da SAF e da ABC. As diretrizes do programa previam cooperação técnica dos governos municipais e estaduais brasileiros com as autoridades locais estrangeiras em áreas de destaque em políticas públicas, e de competência dos governos subnacionais. Entretanto, segundo um dos entrevistados, os avanços do programa têm sido muito lentos por parte da ABC, considerado um sinal de retrocesso e, novamente, de descompasso entre o MRE e a SAF sobre a modalidade de relacionamento a ser estabelecida entre o governo federal e os entes federados (informação verbal)³⁸.

Dois outros elementos de conflito merecem atenção especial na tentativa de caracterizar a interação intergovernamental frente à paradiplomacia. O primeiro diz respeito à composição partidária dos governos municipais ou estaduais e o governo federal, que pode gerar disputas entre ambas as esferas em temas internacionais mais sensíveis. O caso da 15ª Conferência das Partes sobre Mudança do Clima (COP-15), em 2009, deixou clara a disputa

³⁸ Informação concedida durante entrevista realizada pela autora, em abril de 2013.

entre os governos estadual e municipal de São Paulo, de um lado, e o governo federal, de outro, no que diz respeito ao posicionamento frente à questão climática.

Como bem observa Maluf (2012, p.79), pouco antes da realização da Conferência, os governos municipal e estadual de São Paulo, ambos governados por líderes de oposição ao governo federal à época, haviam aprovado políticas específicas para mudanças climáticas, um sinal inequívoco de protagonismo da paradiplomacia. Por outro lado, o então presidente Lula relutava em assumir compromissos internacionais para limitar as emissões de GEE do Brasil, ainda que houvesse uma forte pressão da opinião pública e da sociedade civil organizada para que o país assumisse metas voluntárias e passasse a liderar a questão na agenda intergovernamental multilateral. Acrescenta-se a esses fatores o cenário de eleição presidencial, previsto para o ano seguinte (2010), no qual disputariam candidatos pertencentes ao governo estadual paulista (o então governador José Serra) e ao governo federal (a atual presidente Dilma Rousseff, naquela época ainda Ministra Chefe da Casa Civil), além da candidata Marina Silva, que contava com o apoio das entidades empresariais brasileiras na cobrança de uma posição política mais ofensiva frente às negociações que se dariam durante a COP-15. Esse contexto de disputa e tensão acirrada entre os governos subnacionais e o governo federal fez com que esse último alterasse sua posição e anunciasse metas voluntárias ambiciosas de redução de emissões de GEE.

Essa situação evidencia os problemas de coordenação vertical que costumam ocorrer entre o nível federal e outros níveis de governo. A ausência de planejamento estratégico para lidar com determinados temas internacionais que envolvem maior sensibilização dos governos subnacionais ilustra o quanto a questão da paradiplomacia ainda não foi bem assimilada pelo governo brasileiro. Novamente, o caso da mudança climática é emblemático, já que até o presente momento não se pode descrever nenhuma movimentação por parte do governo federal que tenha sido direcionada especificamente aos governos municipais, por exemplo, reconhecendo a sua importância enquanto fontes importantes de emissão de GEE, no caso dos transportes, e sua condição estratégica dentro dos esforços nacionais para cumprir as metas voluntárias assumidas em 2009. A posição ímpar que as cidades abrigam nas discussões sobre mudanças climáticas, dada a liderança que vêm exercendo em arenas que ultrapassam os limites do Estado, parece não ter sido reconhecida pelo governo brasileiro, mesmo abrigando hoje a posição de quarto maior emissor mundial e tendo megacidades como São Paulo e Rio de Janeiro na vanguarda, juntamente com outros centros urbanos ao redor do mundo.

Por fim, tendo em conta que o principal objetivo deste estudo foi o de evidenciar os elementos de tensão presentes na interação entre governos centrais e subnacionais no que tange à paradiplomacia, um esforço de sistematiza-los em um quadro analítico pode ser observado na Tabela 1. Procurou-se identificar os pontos de desentendimento apontados durante o trabalho de maneira mais ordenada, localizando a sua ocorrência e a principal motivação. O potencial de conflito foi incluído como uma tentativa de dimensionar o grau de tensionamento entre as duas esferas de governo, sendo as classificações “baixo”, “médio” e “alto” indicativos da pouca interferência para o acirramento das relações; capacidade de geração de constrangimentos e dificuldades na interação entre as duas arenas governamentais, e; por último, declarações oficiais de descontentamento e desaprovação da conduta de cada uma das autoridades em nível federal e/ou subnacional, respectivamente.

Tabela 1. Pontos de tensão identificados na relação entre o governo central e os governos subnacionais em temas internacionais.

Lócus da tensão	Motivação	Potencial de conflito
1. Endividamento externo	Econômica	Médio
2. Atração de IED	Econômica	Médio
3. Cidade Global	Econômica	Baixo
4. Limitações jurídicas	Jurídica	Médio
5. Despreparo técnico	Institucional	Baixo
6. Composição partidária	Política	Médio
7. Problemas de coordenação vertical	Política	Médio

Fonte: Elaborado pela autora.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa seção buscou discorrer sobre a evolução do que vem sendo chamado de dimensão subnacional da PEB. Como foi apresentado aqui, é possível constatar a existência de um processo de abertura, adaptação e acomodação dos governos subnacionais dentro da agenda de política externa. Ao mesmo tempo em que isso deve ser considerado de maneira positiva, justamente por refletir um processo significativo de transformação, não se deve sobrevalorizá-lo a ponto de classificá-lo como uma política de integração, ou de partilha do processo decisório de política externa, ou mesmo de transferência de autoridade na sua condução por parte do MRE.

Pelo contrário, a constante referência ao artigo 21 da Constituição Federal é um elemento que permite, de um lado, conferir legitimidade à atuação externa dos governos subnacionais (o artigo prevê a competência da União em manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais) e, de outro, subjugá-los à esfera de influência estatal, representada na figura do Itamaraty. Essa percepção também está alinhada à ideia apresentada anteriormente de que o processo de abertura e de intensificação do diálogo do MRE com outros atores, além dos governos subnacionais, é fruto da sua conscientização da necessidade de adaptação e absorção das diferentes demandas domésticas na formulação da política externa, de modo a preservar algum, ou o maior grau de controle possível na condução das relações externas do país.

É sempre oportuno recordar que a ação externa de Estados e Municípios se situa sob a égide da Constituição Federal, que, em seu artigo 21, prevê a competência da União de manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais. [...] Nessa linha, o Plano de São Paulo concilia adequadamente a contribuição que os entes federados, em sua atuação externa, podem prestar à projeção e à defesa dos interesses do Brasil nos planos regional e global (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2012).

O trecho acima é parte do discurso proferido pelo então Chanceler Antonio Patriota na ocasião do lançamento do Plano de Relações Internacionais do Governo do Estado de São Paulo.³⁹ Naquele momento, ficou claro o posicionamento do Itamaraty de que a paradiplomacia é uma atividade reconhecida e inevitável, mas que deve se restringir às suas

³⁹ O Plano foi lançado oficialmente em 02 de abril de 2012. Para mais informações, ver: <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2012/decreto%20n.57.932,%20de%2002.04.2012.htm>. Acesso em: 02/08/2013.

competências constitucionais, quais sejam, de alinhamento e coordenação com a política externa federal.

Sabe-se que, na prática, o posicionamento do ex-Ministro Patriota vinha sendo a constante da paradiplomacia brasileira. Os governos estaduais e municipais atuam internacionalmente em temas da baixa política e, especialmente quando há alinhamento partidário com o governo central, em coordenação com as prioridades de política externa formuladas e conduzidas pelo MRE. Como se buscou observar, os pontos de tensão existem, tendo sido mais facilmente identificados nos aspectos econômicos. No entanto, ainda há pouca clareza sobre as tensões que se desdobram em outros processos e práticas empreendidos pelos governos locais em novos temas e agendas, que também são de sensibilidade para o governo federal, como direitos humanos, mudança climática, imigração, entre outros.

Nesse sentido, as discussões atuais sobre o marco jurídico da cooperação internacional descentralizada que vêm sendo conduzidas pela SAF juntamente com os estados e municípios brasileiros são indicativos da necessidade de se estabelecer limites e competências, além de garantir maior segurança jurídica para a atuação internacional em nível subnacional. No entanto, o andamento das negociações sinaliza que ainda há falta de comunicação e desalinhamento de percepções inclusive no âmbito federal, entre SAF e MRE, quanto à atividade internacional dos governos subnacionais, elementos que se procurou salientar aqui e que se colocam como entraves para os avanços da atividade paradiplomática no Brasil.

A atuação municipal transnacional na mitigação dos efeitos da mudança climática parece ser um bom caso para ser estudado dentro da perspectiva cooperação-conflito que se tentou enfatizar nesse trabalho. O fato das cidades se posicionarem ativamente frente a um tema de política externa tão atual merece receber maior atenção dos estudiosos da paradiplomacia. Há necessidade de se explorar melhor a relação entre as dimensões nacional e subnacional, localizando os seus pontos de tensão e identificando os elementos que fortalecem a política externa nacional sobre o tema em questão.

Pelo fato dos centros urbanos constituírem grandes fontes de emissões de GEE por conta do setor de transportes, os governos municipais são importantes vetores na condução de políticas públicas de redução de emissões, sobretudo pela via do incentivo ao uso do transporte público coletivo. Ao mesmo tempo, o destaque que vem sendo atribuído à liderança das cidades no cenário interacional por meio da adoção de posicionamentos específicos em

relação à mudança do clima, que incluem metas de redução e a participação nas redes transnacionais, confere às autoridades locais oportunidades de promover mudanças não apenas em âmbito local, por meio de políticas municipais, como também em âmbito nacional, já que os impactos em termos de redução contribuem diretamente para a efetividade de políticas e compromissos estabelecidos nas instâncias governamentais superiores.

Nesse sentido, as metas voluntárias de redução de emissões estabelecidas pelo governo brasileiro em instâncias internacionais multilaterais e instituídas na Política Nacional de Mudanças Climáticas (PNMC), em 2009, têm o seu alcance limitado, ou facilitado, também pela atuação dos municípios, sobretudo das grandes cidades como São Paulo e Rio de Janeiro. Uma vez que o transporte rodoviário representa aproximadamente 80% do total de emissões do setor de transportes nos grandes centros, e que estes já vêm adotando ações e políticas de mitigação independentes de uma diretriz federal, é válido considerar que as autoridades municipais possam configurar elementos condicionantes à efetividade da política externa brasileira para mudanças climáticas e da implementação da PNMC. Em outras palavras, para o sucesso das medidas acordadas em nível federal, é fundamental que os governos municipais estejam envolvidos e passem a integrar de maneira efetiva as discussões e o processo de tomada de decisão em matérias sob as quais os municípios tenham competência e condições para incidir, como é o caso do transporte rodoviário.

Para isso, será necessário avançar em questões que atualmente configuram elementos de desentendimento entre as esferas federal e subnacional no que diz respeito à atividade internacional desses últimos, como é caso das limitações jurídicas, o despreparo técnico dos gestores e servidores públicos, os problemas de coordenação vertical e a alternância partidária, que é capaz de trazer constrangimentos à unidade da política externa, como ficou evidenciado em Copenhague, em 2009. Visto que hoje a atuação dos municípios em torno da mitigação dos efeitos da mudança do clima vem acompanhada do envolvimento em redes transnacionais de governos subnacionais e de algum tipo de estrutura interna para lidar com assuntos internacionais, o debate sobre a regulamentação da atividade paradiplomática, bem como a relação cooperação-conflito entre as esferas federal e subnacional, adquire importância sensível.

Se para alguns temas de política externa a atividade internacional empreendida pelos governos subnacionais não oferece nenhum constrangimento mais crítico ao governo central, o caso da mudança climática pode vir a ser uma exceção. Nesse caso, é válido considerar que

a intensificação da ação subnacional (que inclui a ocupação de arenas fora e além do Estado) em volta do tema confira aos governos municipais capacidade de barganha e disputa com a política externa para mudança do clima, cujos resultados incidem diretamente nos compromissos internacionais firmados pelo país e cuja arena de negociação é ocupada apenas pelo MRE, ao menos em sua dimensão intergovernamental multilateral.

Por fim, o caso da participação dos municípios na agenda climática global se insere como um desafio importante para pensar a atuação internacional dos governos subnacionais e a interação destes com os governos centrais, evidenciando as lacunas teóricas ainda existentes nos estudos sobre paradiplomacia, e das RI de maneira mais ampla, para lidar com temas que extrapolam o entendimento tradicional da disciplina. A relação cooperação-conflito é uma das dimensões dessa linha de estudo, que ainda requer contribuições por parte dos estudiosos da área. O desafio contemporâneo reside justamente em fazer com que o dinamismo empírico demonstrado pelos governos subnacionais seja acompanhado por um mesmo dinamismo teórico dentro do ambiente de RI.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIRRE, I. Making sense of paradiplomacy? An intertextual enquiry about a concept in search of a definition. **Regional & Federal Studies**, v. 9, n. 1, p. 185–209, mar. 1999.

ALVES, M. D. S. **Guerra fiscal e finanças federativas no Brasil: o caso do setor automotivo. 2001.** Dissertação (Mestrado em Economia). Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

ANDONOVA, L.; BETSILL, M. M.; BULKELEY, H. Transnational climate governance. **Global Environmental Politics**, v. 9, n. 2, p. 52–73, 2009.

ANDRADE, C. A. S. DE. **O Controle do Endividamento Público e a Autonomia dos Entes da Federação.** Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

ARAÚJO, I. V. DE. **A Influência Partidária no Nível Municipal: Paradiplomacia na Cidade de São Paulo.** Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, 2012.

BELL, S.; HINDMOOR, A. Rethinking Governance : The Centrality of the State in Modern Society. **Australian Journal of Public Administration**, v. 69, n. 1, p. 103–112, 2010.

BOECKELMAN, K. Federal Systems in the Global Economy : Research Issues. **The Journal of Federalism**, v. 1, p. 1–10, Winter, 1996.

BRIGAGÃO, Clóvis. **Relações Internacionais Federativas no Brasil: Estados e Municípios.** Rio de Janeiro: Gramma, 2005.

BUENO, I. **Paradiplomacia Contemporânea: Trajetórias e Tendências da Atuação Internacional dos Governos Estaduais do Brasil e EUA.** Tese (Doutorado em Relações Internacionais). Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

CASTELLS, M. Local and Global: Cities in the Network Society. **Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie**, v. 93, n. 5, p. 548–558, dez. 2002.

_____. The New Public Sphere: Global Civil Society, Communication Networks, and Global Governance. **The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science**, v. 616, n. 1, p. 78–93, 1 mar. 2008.

CASTELLS, M.; BORJA, J. As Cidades como Atores Políticos. **Novos Estudos**, v. 45, p. 152–166, 1996.

CEDEC (Centro de Estudos de Cultura Contemporânea), UNESP (Universidade Estadual Paulista), PUC-SP (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo) e FGV/SP (Fundação Getúlio Vargas, São Paulo). **Gestão pública e inserção internacional das cidades: 1º Relatório Científico.** São Paulo: CEDEC, UNESP, PUC/SP, FGV/SP, 2006

CHAN, C.; MAKINO, S.; ISOBE, T. Does subnational region matter? Foreign affiliate performance in the United States and China. **Strategic Management Journal**, v. 1243, n. October 2008, p. 1226–1243, 2010.

CHEN, T.; CHEN, H.; KU, Y. Foreign direct investment and local linkages. **Journal of International Business Studies**, v. 35, n. 4, p. 320–333, 2004.

CNM, Confederação Nacional dos Municípios. **Atuação Internacional Municipal: Estratégias para Gestores Municipais Projetarem Mundialmente sua Cidade**. Confederação Nacional dos Municípios. Brasília: CNM, 2008.

CORNAGO, N. Diplomacy and paradiplomacy in the redefinition of international security: Dimensions of conflict and co-operation. **Regional & Federal Studies**, v. 9, n. 1, p. 40–57, mar. 1999.

_____. Exploring the global dimensions of paradiplomacy: Functional and normative dynamics in the global spreading of subnational involvement in international affairs. **Workshop on Constituent Units in International Affairs**. Hanover, Germany, October, 2000.

_____. On the Normalization of Sub-State Diplomacy. **The Hague Journal of Diplomacy**, v.5, p. 11-36, 2010.

DINGWERTH, K.; PATTBERG, P. Global Governance as a Perspective on World Politics. **Global Governance**, v. 12, p. 185–203, 2006.

FILHO, F. G. **A Paradiplomacia Subnacional no Brasil: Uma Análise da Política de Atuação Internacional dos Governos Estaduais Fronteiriços da Amazônia**. 06/06/2011. Tese (Doutorado em Reações Internacionais e Desenvolvimento Regional). Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

FILHO, G. Y. A inserção internacional do Brasil após dois séculos de independência. **Boletim Meridiano 47**, p. 27–33, 2013.

FRY, E. State and Local Governments in the International Arena. The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science. **American Federalism: The Third Century**, v. 509, p. 118–127, 1990.

HAAS, P. M. Obtaining International Environmental Protection through Epistemic Consensus. **Millennium - Journal of International Studies**, v. 19, n. 3, p. 347–363, 1 dez. 1990a.

_____. **Saving the Mediterranean**. New York: Columbia University Press, 1990b.

HIRST, Monica, LIMA, Maria Regina Soares de, PINHEIRO, Letícia. **A Política Externa Brasileira em tempos de novos horizontes e desafios**. Observatório Político Sul-Americano. Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro IESP/UERJ. Análise de Conjuntura n.12, dez. 2010.

HOCKING, Brian. Patrolling the 'frontier': Globalization, localization and the 'actorness' of non-central governments. **Regional & Federal Studies**, v.9, n. 1, p.17-39, dez.1999.

_____. Bridging Boundaries: Creating Linkages. Non-Central Governments and Multilayered Policy Environments. **Welt Trends**, n.11, p.36-51, 1995.

KARNS, Margaret P.; MINGST, Karen A. **International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance**. Lynne Rienner Publishers, London, 2004.

KECK, Margaret E.; SIKKINK, Kathryn. **Activists beyond borders**. Ithaca, Cornell University Press, 1998.

KUZNETSOV, A. **Subnational Governments in International Affairs: A Study on Theory and Practice of Paradiplomacy**. Dissertation (PhD Program in Political Systems and Institutional Change). IMT Institute for Advanced Studies, Lucca, 2011.

LECOURS, A. Paradiplomacy: reflections on the foreign policy and international relations of regions. **International Negotiation**, v. 7, p. 91–114, 2002.

LEVI-FAUR, D. (eds). **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford University Press, Oxford: 2012.

LIMA, M. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, p. 265–303, 2000.

LOPES PEREIRA, José Alexandre. O federalismo na diplomacia brasileira: o interesse do Itamaraty nas ações externas de governos subnacionais. **Cena Internacional**, vol. 6, nº2, 2004, pp. 144-159.

MAIA, J.; SARAIVA, J. A paradiplomacia financeira no Brasil da República Velha, 1890–1930. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 55, n. 1, p. 106–134, 2012.

MAIRA, Luis. **La Política Internacional Subnacional en América Latina**. Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2010

MALUF FILHO, A. F. **A Efetividade do Regime Internacional da Mudança Climática : A Contribuição dos Governos Subnacionais e a Mitigação da Mudança do Clima : A Liderança dos Governos Subnacionais**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, 2012.

MATSUMOTO, C. **As determinantes locais da paradiplomacia: o caso dos municípios brasileiros**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

MEDEIROS, M. DE A.; SARAIVA, M. Os atores subnacionais no Mercosul: o caso das Papeleras. **Lua Nova**, v. 78, p. 77–108, 2009.

MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis (eds). **Federalism and international relations: the role of subnational units**. New York: Oxford University Press, 1990.

MIKLOS, Manoela. **A inserção internacional de unidades subnacionais percebida pelo estado nacional: a experiência brasileira**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp e PUC-SP), São Paulo, 2010.

MILNER, Helen V.; MORAVCSIK, Andrew. **Power, Interdependence and Nonstate Actors in World Politics**. Princeton University Press, 299 páginas. Princeton, New Jersey, 2009.

NUNES, Carmen Juçara da Silva. **A paradiplomacia no Brasil: o caso do Rio Grande do Sul**. 30/04/2005. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

ONUKI, Janina.; OLIVEIRA, A. J. Paradiplomacia e Relações Internacionais : a experiência de São Paulo. **Revista São Paulo em Perspectiva**, p. 1–24, 2007.

PAQUIN, S. Paradiplomatie et relations internationales: Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation. **Collection Régionalisme et Fédéralisme**, n.3. Bruxelles: P.I.E.-Peter Lang S.A. Presses, 2004.

PAUL, D. E. Re-scaling IPE: subnational states and the regulation of the global political economy. **Review of International Political Economy**, v. 9, n. 3, p. 465–489, jan. 2002.

PINHEIRO, Letícia, MILANI, Carlos R. S. (orgs). **Política Externa Brasileira: As Práticas da Política e a Política das Práticas**. Rio de Janeiro: Editora da FundaçãoGetúlio Vargas, 2012.

PLEKHANOV, A.; SINGH, R. How Should Subnational Government Borrowing be Regulated: Some Cross-Country Evidence. **IMF Staff Papers**, v. 53, n. 3, p. 426–452, 2013.

RIBEIRO, M. C. M. A Ação Internacional das Entidades Subnacionais: Teorias e Visões Sobre a Paradiplomacia. **Cena Internacional**, v.10:2, 2008.

RISSE, T. Global Governance and Communicative Action. **Government and Opposition**, v. 39, n. 2, p. 288–313, abr. 2004.

RISSE-KAPPEN, T. (eds). **Bringing Transnational Relations Back in: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions**. Cambridge University Press, 1995.

RODRIGUES, G. M. A. Relações internacionais federativas no Brasil. **Dados**, v. 51, n. 4, p. 1015–1034, 2008.

ROSENAU, J. N. Governance in the Twenty-first Century. **Global Governance**, v. 1, n. 1, p. 13–43, 1995.

_____. Governing the ungovernable: The challenge of a global disaggregation of authority. **Regulation & Governance**, v. 1, n. 1, p. 88–97, mar. 2007.

ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, E. O. **Governance Without Government: Order and Change in World Politics**. Cambridge Studies in International Relations, v.20, p. 323. Cambridge University Press, 1992.

SALOMÓN, M.; NUNES, C. A ação externa dos governos subnacionais no Brasil—os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre: um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos. **Contexto Internacional**, v. 29, p. 99–147, 2007.

SARAIVA, J.F.S. A busca de um novo paradigma: política exterior, comércio externo e federalismo no Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 47, n. 2, p. 131–162, 2004a.

_____. From Centralist Federalism to the Cooperative Federalists Paradigm: Brazil's International Relations & Foreign Trade Policy. **Integration and Trade**, p. 81–102, 2004b.

SASSEN, S. The global city: strategic site/new frontier. **American Studies**, v. 3, p. 79–95, 2000.

_____. The Global City: introducing a Concept. **Brown Journal of World Affairs**, v. XI, n. 2, 2005.

SLAUGHTER, A. Sovereignty and power in a networked world order. **Stanford Journal of International Law**, 2004a.

_____. Disaggregated sovereignty: towards the public accountability of global government networks. **Government and Opposition**, 2004b.

VIGEVANI, T.et al. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC/FAPESP, 2004.

VIGEVANI, T. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais. Estados e municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, 2006.

VIGEVANI, T.; WANDERLEY, L. E.; CINTRA, R. **Ação Internacional das Cidades no Contexto da Globalização**. Cadernos CEDEC, no80. Centro de Estudos de Cultura Contemporânea São Paulo: Cedec, abril 2006.

WENDT, A. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. **International Organization**, v. 46, n. 2, p. 391–425, 1992.

ZERAOIU, Z. Diplomacia paralela y las relaciones internacionales de las regiones. **Desafíos**, v. 23, n. I, p. 59–96, 2011.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

CÁSSIA MARIA SIQUEIRA MARQUES DA COSTA

**GOVERNOS SUBNACIONAIS E POLÍTICA EXTERNA:
O CASO DA AGENDA DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS**

SÃO PAULO

2013

Resumo

Este artigo se insere na agenda de discussão a respeito da atuação internacional dos governos subnacionais e sua interação com os governos centrais em relação a temas de política externa. Mais especificamente, o objetivo é analisar o envolvimento dos governos subnacionais municipais brasileiros nos esforços de mitigação dos efeitos das mudanças climáticas globais e sua contribuição para a instrumentalização da política externa empreendida pelo governo federal sobre o mesmo tema. Em outras palavras, buscar-se-á avaliar se a ação dos municípios, via a implementação de políticas municipais sobre mudança do clima, e de medidas concretas de redução de emissões de gases de efeito estufa (GEE), fortalece a política externa brasileira para mudanças climáticas. A partir da seleção de uma amostra de cidades que possuem políticas públicas voltadas à mudança do clima e nas quais a ação internacional é um elemento condicionante para empreender tais iniciativas, buscou-se verificar como estes municípios poderão contribuir para o cumprimento das metas voluntárias para 2020 estabelecidas pelo Brasil durante a Conferência das Partes sobre Mudança Climática (COP-15), em 2009, da qual decorreu a implantação da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC). Tendo em conta que o setor de transporte rodoviário constitui a principal fonte de emissão de GEE nos municípios e que esta é uma arena sob as quais estes têm jurisdição para atuar, sobretudo por meio da regulação e promoção de incentivos ao uso do transporte público coletivo, procurou-se evidenciar a representatividade dessas emissões no total nacional e, por meio da realização de projeções para cenário de 2020, demonstrar a oportunidade de redução que está concentrada em nível municipal.

Palavras-chave: paradiplomacia, governos subnacionais, política externa, mudança climática, políticas públicas, transportes, complementação.

Abstract

This article aims to integrate the agenda on the international activities of subnational governments with their interaction with central governments concerning foreign policy issues. More specifically, the purpose is to analyze the involvement of Brazilian municipal governments in global climate change mitigation initiatives and its contribution to the foreign policy undertaken by the federal government on the same topic. In other words, it will seek to assess whether the actions of municipalities, through the implementation of municipal policies on climate change and concrete measures to reduce greenhouse gases (GHG) emissions strengthens the Brazilian foreign policy on climate change. By selecting a sample of cities that have public policies on climate change in which international action is a conditioning element to undertake such initiatives, we sought to verify how these municipalities would contribute to the fulfillment of voluntary emission reduction targets for 2020. This target was established by Brazil during the Conference of the Parties on Climate Change (COP-15) in 2009, also becoming the base for the countries' National Policy on Climate Change (NPCC). Given that transportation is the main source of GHG emissions in cities and that this is an arena in which they have jurisdiction to act, particularly through the regulation and promotion of incentives for public transportation usage, the paper sought to highlight the representativeness of these emissions in the whole nation. Furthermore, by conducting scenario projections for 2020, the paper seeks to portray possible opportunities for emissions reduction that are concentrated at the municipal level.

Keywords: paradiplomacy, subnational governments, foreign policy, climate change, public policy, transportation, complementarity.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo se insere na agenda de discussão a respeito da atuação internacional dos governos subnacionais e sua interação com os governos centrais em relação a temas de política externa. Mais especificamente, o objetivo é analisar o envolvimento dos governos subnacionais municipais brasileiros nos esforços de mitigação dos efeitos das mudanças climáticas globais e sua contribuição na instrumentalização da política externa empreendida pelo governo federal sobre o mesmo tema. Em outras palavras, buscar-se-á avaliar se a ação dos municípios, por meio da implementação de políticas municipais sobre mudança do clima, e de medidas concretas de redução de emissões de gases de efeito estufa (GEE), fortalece a política externa brasileira para mudanças climáticas consubstanciada pelos compromissos voluntários internacionais assumidos pelo governo federal brasileiro, e materializados internamente na política pública federal denominada Política Nacional sobre Mudança Climática (PNMC).

Na arena internacional, chama a atenção o papel de destaque dos governos subnacionais, sobretudo as cidades, no estabelecimento de políticas públicas específicas para a criação de metas de redução dos gases de efeito estufa (GEE). Nesse contexto, os governos subnacionais municipais são percebidos como atores-chave por algumas razões práticas. Em primeiro lugar, pela capacidade de promover a cooperação horizontal (com outras cidades) mais facilmente do que a cooperação vertical com os Estados nacionais. Nesse caso, faz-se uso de mecanismos de comunicação rápidos e diretos, como as redes transnacionais de cidades, a implementação e o desenvolvimento de projetos conjuntos, além de outras iniciativas que envolvem o engajamento de partes interessadas relevantes e o exercício de *lobby* sobre os governos nacionais (BETSILL; BULKELEY, 2006).

Em segundo lugar, os governos subnacionais municipais possuem condições legais e administrativas para formular e implementar ações voltadas à mudança climática, por meio de políticas públicas direcionadas à mitigação e adaptação. A responsabilidade pela provisão de serviços como os de saneamento básico, gestão de resíduos, transporte público e fornecimento de energia, geralmente, está sob a jurisdição dos governos subnacionais, o que lhes confere oportunidade para influenciar as atividades que contribuem negativamente para a mudança do clima.

Soma-se a esses fatores a constatação de que as aglomerações urbanas concentram a maior parte da população e da atividade econômica do mundo, transformando-se nas maiores fontes de poluição e consumo de produtos não-renováveis. O último relatório do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT) aponta que, só na América Latina e Caribe, a população urbana é responsável por aproximadamente 80% das emissões de GEE na região (ONU-HABITAT, 2012, p.117). Estas emissões estão principalmente relacionadas ao consumo de combustíveis fósseis, empregado nas atividades de transporte, produção de energia, e da indústria.

Portanto, o impacto gerado pelos centros urbanos e sua capacidade de empreender ações práticas para lidar com os desafios associados à mudança do clima são elementos que não podem ser desconsiderados ou subestimados pelos governos centrais. Pelo contrário, a atuação dos governos subnacionais vem acontecendo de maneira independente, por meio do estabelecimento de metas ambiciosas para a redução da emissão de GEE, através de marcos regulatórios locais, de acordo com as recomendações internacionais, sem que, necessariamente, tenha havido o comprometimento do governo central. A movimentação de mais de 1.017 cidades americanas no sentido de adotar políticas voluntárias para atingir ou ultrapassar as metas de redução estabelecidas no Protocolo de Quioto (US MAYORS, 2009, apud HOORNWEG ET AL., 2011)⁴⁰, do qual os Estados Unidos não são signatários, ilustra o quanto dinâmica é essa mobilização e permite ter ideia do potencial de abrangência de seus efeitos, em especial no plano nacional e no posicionamento dos países em arenas multilaterais intergovernamentais.

Por sua vez, o Brasil é reconhecido pelo papel ativo desempenhado nos processos de negociação do regime internacional do clima, e é um país relevante no que diz respeito às emissões de GEE, correspondendo a aproximadamente 4% das emissões globais (VIOLA, 2009, p.28). Como salienta Corrêa do Lago (2006), o engajamento do governo brasileiro em torno das questões ambientais e sua contribuição para o desenvolvimento das negociações multilaterais sobre o clima muito têm a ver com o processo de organização da Eco 92, visto pelo Itamaraty como uma oportunidade de inserção internacional do país (CORRÊA DO LAGO, 2006, p.151).

⁴⁰US MAYORS. US Conference of Mayors – climate protection agreement, 2009. In: HOORNWEG et al. Cities and greenhouse gas emissions: moving forward. **Environment and Urbanization**. International Institute of Environment and Development, vol. 1-21, 2011.

Na ocasião da 15ª Conferência das Partes da ONU, em 2009, o Brasil assumiu metas voluntárias de redução de emissões entre 36.1% e 38.9% do total de emissões projetadas até 2020, que deram impulso à promulgação da Política Nacional sobre Mudança Climática. Paralelamente, os governos subnacionais já vinham se mobilizando internamente pela causa climática, em grande parte graças ao envolvimento em Redes Transnacionais de Governos Subnacionais (RTGS), como a campanha Cidades pela Proteção do Clima (CCP)⁴¹ e a C40 (*Large Cities Climate Leadership Group*), e à criação de estruturas para lidar com assuntos internacionais em âmbito local. Esses elementos foram alguns dos facilitadores na implementação antecipada à PNMC das primeiras Políticas Municipais de Mudanças Climáticas do país, notadamente, as das cidades de Palmas, em 2003, e São Paulo, em 2009. Atualmente, das 27 capitais estaduais, incluindo o Distrito Federal, sete⁴² possuem políticas municipais diretamente relacionadas às mudanças climáticas⁴³, e todas elas contam com divisões administrativas internas para relações internacionais.

Dessa maneira, ao adotar uma agenda internacional voltada às mudanças climáticas no âmbito local, como os municípios podem contribuir para o cumprimento das metas voluntárias estabelecidas pelo Brasil até 2020? Como podemos mensurar o impacto da ação municipal na política externa brasileira para mudanças climáticas? A partir do pressuposto de que as ações são relevantes, como se configuram as relações entre os municípios e a dimensão nacional? A complementaridade com a política externa federal é cooperativa ou há elementos de tensão que podem frear os esforços em ambas as esferas de governo? Em termos de atribuições e competências específicas, os governos locais, de fato, necessitam do governo federal ou há equivalência funcional?

Tendo em conta a evolução e a complexidade da atuação paradiplomática dos governos subnacionais e, ao mesmo tempo, a importância da pauta climática na agenda global e do Brasil, em especial, é possível considerar que o tema da mudança do clima configure um relacionamento intergovernamental diferenciado daquele pautado apenas em temas de *low*

⁴¹ O programa faz parte do ICLEI (*International Council for Local Environmental Initiatives*), uma das maiores redes transnacionais de governos locais do mundo dedicadas às questões ambientais.

⁴² Os municípios e as datas de implantação das políticas públicas diretamente relacionadas às mudanças climáticas são: Belo Horizonte (2011); Manaus (2010); Rio de Janeiro (2011); São Paulo (2009); Palmas (2003) e Porto Alegre (2007). O Distrito Federal lançou a sua política em 2012.

⁴³ Levantamento feito pela autora, com base nos dados disponibilizados pela Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB), pesquisa nos Diários Oficiais dos municípios, artigos e relatórios publicados sobre o assunto. Para mais informações, ver: <http://www.cetesb.sp.gov.br/mudancas-climaticas/proclima/Legisla%C3%A7%C3%A3o/90-Municipal>

politics e em prioridades da agenda política local. Por essas razões se faz necessário investigar com maior acuidade analítica essa interação, de modo que se possa localizar os pontos de tensão e verificar a validade da hipótese da complementaridade para o caso da mudança do clima.

Em termos procedimentais, esse artigo está subdividido em três partes principais. Na primeira, serão abordados de maneira geral os esforços que vêm sendo empreendidos para mitigação dos efeitos das mudanças climáticas globais sob duas óticas: a dos governos subnacionais e a da política externa brasileira. Na segunda, será apresentado brevemente o levantamento da atuação de dois importantes municípios brasileiros, São Paulo e Rio de Janeiro, que atualmente possuem políticas municipais diretamente relacionadas às mudanças climáticas. Com base em estimativas feitas para o cenário do ano de 2020, buscar-se-á avaliar quais vêm sendo os resultados, em termos de redução das emissões de GEE, para o caso específico dos transportes públicos rodoviários, de longe a maior fonte de emissões no âmbito municipal de grandes regiões metropolitanas.⁴⁴ Para isso, serão utilizados como base os documentos oficiais, como as estimativas divulgadas em junho de 2013 pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI)⁴⁵, e o Plano Setorial de Transporte e de Mobilidade Urbana para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima (PSTM). Ambos têm por objetivo viabilizar o atendimento do compromisso voluntário brasileiro estabelecido na PNMC e oferecem projeções para o ano de 2020.

A metodologia utilizada e o racional para realização das estimativas das emissões serão apresentados com maior detalhamento a seguir. Além das duas cidades supracitadas, será feito um exercício com as 25 capitais para estimar a contribuição dessas cidades no total de emissões nacionais de GEE provenientes do transporte rodoviário no horizonte de 2020. Com isso, busca-se oferecer uma dimensão do impacto e do potencial dos governos locais enquanto facilitadores das medidas para mitigação dos efeitos das mudanças climáticas acordadas em âmbito nacional. As estimativas apresentadas aqui devem ser entendidas como parte dos esforços que já vêm sendo empreendidos por diversos autores em ressaltar a

⁴⁴ Tendo em conta a complexidade e a incipiência dos resultados em relação às ações de adaptação, essa abordagem inclui apenas às atividades relacionadas à mitigação dos efeitos das mudanças climáticas, ou seja, a redução das emissões de GEE.

⁴⁵ BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Estimativas anuais de emissões de gases de efeito estufa no Brasil**. Brasília-DF, 2013. Disponível em: <http://www.cetesb.sp.gov.br/userfiles/file/mudancasclimaticas/proclima/file/publicacoes/inventarios/portugues/226591.pdf>. Acesso em: 30/07/2013.

importância da dimensão subnacional e mensurar a contribuição desta para lidar e prover soluções para problemas de proporções globais. Entende-se que o reconhecimento do papel dos governos municipais, foco deste estudo, deve vir acompanhado de uma estratégia nacional de maior envolvimento destes nos processos de formulação e implementação de políticas públicas, inclusive, da política externa.

2 O NACIONAL E O SUBNACIONAL NA MITIGAÇÃO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

A dimensão subnacional

Na ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, os governos subnacionais foram reconhecidos formalmente como atores centrais na proteção ambiental, representado no Capítulo 28 da Agenda 21⁴⁶. Conferiu-se grande peso à dimensão local da governança ambiental global, o que possibilitou o engajamento dos governos subnacionais em torno da premissa “*think globally, act locally*”, um dos lemas amplamente difundidos após a Rio 92. Em 1997, com a conclusão das negociações do Protocolo de Quioto, os governos subnacionais já contavam com uma participação ativa no cenário internacional, integrando um movimento dedicado a colocar as mudanças climáticas nas pautas das agendas locais (BETSILL, BULKELEY, 2007).

Vale lembrar que um marco importante na consolidação dos governos locais enquanto atores internacionais está ligado à realização da Segunda Conferência Mundial sobre os Assentamentos Humanos - HABITAT II, em 1996, na Turquia. A HABITAT II teve como

⁴⁶ “Como muitos dos problemas e soluções tratados na Agenda 21 têm suas raízes nas atividades locais, a participação e cooperação das autoridades locais será um fator determinante na realização de seus objetivos. As autoridades locais constroem, operam e mantêm a infraestrutura econômica, social e ambiental, supervisionam os processos de planejamento, estabelecem as políticas e regulamentações ambientais locais e contribuem para a implementação de políticas ambientais nacionais e subnacionais. Como nível de governo mais próximo do povo, desempenham um papel essencial na educação, mobilização e resposta ao público, em favor de um desenvolvimento sustentável”(CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 2001).

um de seus resultados a discussão sobre cidades sustentáveis, acesso à habitação e o reconhecimento da condição especial dos centros urbanos enquanto indutores de desenvolvimento local.⁴⁷ A pauta ambiental foi uma das principais questões discutidas, dentro do contexto sobre o desenvolvimento sustentável que havia sido estabelecido durante a Rio 92.

Esses esforços multilaterais induziram à criação de Redes Transnacionais de Governos Subnacionais (RTGS)⁴⁸, que ganharam projeção ao longo dos anos e que hoje contam com a participação de centenas de governos locais na mitigação climática, sem deixar de mencionar o apoio crescente de instituições multilaterais. Logo, é possível afirmar que, ao final da década de noventa, as cidades haviam se tornado arenas ambientais globais e os governos subnacionais haviam sido alçados à condição de atores com a capacidade de agir em prol do meio ambiente e de exercer um tipo de influência que impacta diretamente na habilidade dos governos nacionais atingirem metas que foram acordadas internacionalmente (BETSILL; BULKELEY, 2006, p.143).

Dentre as RTGS envolvidas na mitigação climática mais comumente citadas pela literatura, destacam-se o programa Cidades pela Proteção do Clima (CCP), e a C40 (*Large Cities Climate Leadership Group*). O CCP compreende mais de mil governos locais comprometidos em mensurar e reduzir as emissões de GEE. A C40, por sua vez, engloba as 40 maiores cidades mundiais (mais 19 cidades afiliadas) comprometidas em implementar localmente políticas voltadas às mudanças climáticas. Além da abrangência territorial e da sua representatividade (juntas, as cidades da C40 representam o quarto maior país em população no mundo, o quarto maior emissor de GEE, e o terceiro maior PIB do mundo - HOORNWEG et al, 2010, apud MALUF FILHO, 2012), essas redes impõem desafios para se pensar o exercício da governança em configurações que envolvem múltiplos níveis (COLLIER,

⁴⁷UN-HABITAT, United Nations Human Settlements Programme. **Istanbul Declaration on Human Settlements**. Disponível em: <http://www.unhabitat.org/content.asp?ID=407&catid=366&typeid=24>. Acesso em: 03/08/2013.

⁴⁸ Alguns autores utilizam o termo Redes Transnacionais Municipais (RTM ou TMN, em inglês) (BULKELEY, 2009; BETSILL; BULKELEY, 2006). Como essa abordagem se concentra no governo subnacional enquanto ator, utilizar-se-á a terminologia mais abrangente, Redes Transnacionais de Governos Subnacionais (RTGS), para fazer menção às redes compostas por governos municipais.

1997⁴⁹, apud BETSILL e BULKELEY, 2007, p. 448), e vão além do Estado-nação (BETSILL, 2012).

É válido notar que as maiores contribuições dos estudos sobre a atuação dos governos subnacionais em torno das mudanças climáticas se concentram no campo de análise da governança transnacional ou da governança multinível, justamente pelo papel fundamental das RTGS em oferecer incentivos para o engajamento em torno da questão (ANDONOVA; BETSILL; BULKELEY, 2009; SCHREURS, 2008; BETSILL; BULKELEY, 2007; 2006; AUER, 2000). Nessa área, os trabalhos se condensaram em estudos de caso voltados ao entendimento dos processos de *agenda-setting* e de formulação de políticas públicas específicas para a mitigação. Atualmente, verifica-se a proliferação de novos estudos dedicados a resultados para além da criação de marcos regulatórios, ou seja, a implementação das políticas públicas e o impacto da atuação subnacional na redução do volume de emissões de GEE (CASTÁN BROTO; BULKELEY, 2012).

No Brasil, as primeiras cidades a implementar políticas municipais de mudanças climáticas foram Palmas⁵⁰, em maio de 2003, seguida de São Paulo⁵¹, em junho de 2009, e de Manaus⁵², em dezembro de 2010. Rio de Janeiro⁵³ e Belo Horizonte⁵⁴ lançaram suas políticas em 2011 e o Distrito Federal⁵⁵ estabeleceu em 2012 sua política de mudança climática. Em 2007, a cidade de Porto Alegre instituiu um programa específico para redução de emissões de

⁴⁹ COLLIER, Ute. Local Authorities and Climate Protection in the EU: Putting Subsidiarity into Practice? **Local Environment**2, no. 1, p.39-57, 1997.

⁵⁰ Política Municipal de Mudanças Climáticas - Lei nº 1.182. Palmas, 13 de maio de 2003.

⁵¹ Política Municipal de Mudanças Climáticas - Lei nº 14.933. São Paulo, 05 de Junho de 2009.

⁵² Política Municipal de Combate ao Aquecimento Global e às Mudanças Climáticas - Lei nº 254. Manaus, 07 de dezembro de 2010.

⁵³ Política Municipal sobre Mudança do Clima e Desenvolvimento Sustentável - Lei nº 5.248. Rio de Janeiro, 27 de janeiro de 2011.

⁵⁴ Política Municipal de Mitigação dos Efeitos da Mudança Climática - Lei nº 10.175. Belo Horizonte, 06 de maio de 2011.

⁵⁵ Política de Mudança Climática no âmbito do Distrito Federal - Lei Distrital nº 4.797. Brasília, 06 de março de 2012.

CO₂ no transporte urbano⁵⁶ e, atualmente, se encontra em fase de elaboração de uma política municipal de mudanças climáticas, com o apoio da cidade do Rio de Janeiro⁵⁷.

As legislações aprovadas por esses municípios foram facilitadas pela participação na campanha CCP (Cidades pela Proteção do Clima) promovida mundialmente pela rede transnacional ICLEI, e que teve início no Brasil em 2001. As iniciativas promovidas pela CCP incluem, dentre outras ações, a elaboração de inventários de emissões de gases de efeito estufa (GEE), a projeção de suas emissões no cenário inercial (*Business as Usual – BAU*) para 10-20 anos, o estabelecimento de metas para reduzir ou evitar emissões, e a realização de um plano de ação para implementar medidas concretas (CARDOSO et al., 2012).

O setor de transportes é geralmente a maior fonte de emissões de GEE nos centros urbanos, podendo chegar a quase 60% do total, como no caso de megacidades como São Paulo (UN-HABITAT, 2011). Desse montante, aproximadamente 80% corresponde ao transporte rodoviário (automóveis, ônibus, caminhões). Esse percentual está relacionado ao grau de investimentos públicos em sistemas de transportes eficientes, em contraposição ao uso do transporte individual. Em Londres e Nova Iorque, por exemplo, as emissões de GEE decorrentes do sistema de transportes são de 22% e 23%, respectivamente, resultado do uso intenso do transporte público, investimentos massivos em infraestrutura e políticas para promover a utilização de meios de transporte alternativos, como as bicicletas (UN-HABITAT, 2011, p.41).

Dessa maneira, é por meio de ações no setor de transportes que os governos subnacionais possuem mais condições de incidir diretamente na mitigação dos efeitos das mudanças climáticas. Tendo em vista o ritmo de crescimento populacional mundial e sua alocação em centros urbanos⁵⁸, é inegável que a questão da mobilidade adquire caráter

⁵⁶ Programa Municipal de Prevenção, Redução e Compensação de Emissões de Dióxido de Carbono (CO₂) e Demais Gases Veiculares de Efeito Estufa - Lei nº 10.320. Porto Alegre, 10 de dezembro de 2007.

⁵⁷ Em dezembro de 2012, as Prefeituras de Porto Alegre e Rio de Janeiro assinaram um Protocolo de Intenções para a elaboração do Inventário de Emissão de Gases do Efeito Estufa (GEE) de Porto Alegre, bem como a implantação de uma Política Climática Municipal nos mesmos moldes da que existe no Rio de Janeiro. Para mais informações, ver: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_novo/default.php?p_noticia=157110&PORTO+ALEGRE+IMP+LANTA+POLITICA+CLIMATICA+EM+PARCERIA+COM+O+RIO. Acesso em: 23/07/2013.

⁵⁸ De acordo com o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT), atualmente mais de 90% do crescimento da população urbana mundial está ocorrendo em países em desenvolvimento. Em 2020, estima-se que as 100 maiores cidades do mundo terão uma média populacional de 8,5 milhões de habitantes (UN-HABITAT, 2011).

central, especialmente nos países do sul global. Nos cenários futuros, os governos locais terão cada vez mais um papel primordial em prover soluções para problemas globais como as mudanças climáticas.

A dimensão nacional e a política externa brasileira para mudanças climáticas

Desde a formação do regime internacional de mudança climática, a partir da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática (*United Nations Framework Convention on Climate Change - UNFCCC*), negociada em 1992, e o Protocolo de Quioto, assinado em 1997, o Brasil vem desempenhando um papel ativo nas negociações sobre o clima. Como parte dos países que não compõem o chamado Anexo I⁵⁹, o Brasil não está sujeito às metas obrigatórias de redução de GEE estabelecidas no Protocolo de Quioto, mesmo o tendo assinado e ratificado.

A incapacidade dos países em chegar a um novo acordo em substituição ao Protocolo de Quioto, as dificuldades de negociação em arenas intergovernamentais tão amplas e a ausência dos maiores emissores mundiais do quadro geral de obrigações, EUA e China, levaram a certo esvaziamento da cena multilateral intergovernamental. A crise econômica desencadeada em 2008 foi um fator adicional para a consolidação de um entendimento difuso a respeito da ideia de que as negociações climáticas estavam irremediavelmente condenadas.

Em 2009, por ocasião da 15ª Conferência das Partes, em Copenhague, houve uma retomada das expectativas em relação à renovação dos compromissos para redução de emissões. A presença de diversos chefes de Estado, incluindo o presidente recém-eleito Barack Obama, conferia novas esperanças à política externa americana para a mudança climática. O número elevado de participantes (entre ONG's, movimentos sociais e RTGS), indicava o grau das expectativas em direção a uma política internacional mais rígida, com

⁵⁹ A Convenção do Clima estabeleceu metas de reduções aos países desenvolvidos, que deveriam estabilizar suas emissões até o ano de 2000, tendo os valores relativos a 1990 como referência. Esses países foram categorizados como países do Anexo I (ESTEVO, 2011a, p.6). Foram considerados países do Anexo I todos os membros da OCDE, os países do Leste Europeu e seis países derivados da dissolução da União Soviética (Rússia, Belarus, Ucrânia, Estônia, Letônia e Lituânia). Para os países não pertencentes ao Anexo I, a Convenção estabeleceu o compromisso de elaboração de inventários nacionais de emissões (VIOLA, 2009, p.5). Na ocasião da III Conferência das Partes (COP III), quando foi firmado o Protocolo de Quioto, estabeleceu-se como meta obrigatória para os países do Anexo I a redução de suas emissões de GEE em 5,2%, com metas específicas para cada país e baseadas em 1990. O período de redução acordado entre as partes ficou estabelecido entre 2008 e 2012 (ESTEVO, 2011a, p.6).

metas maiores de reduções (CAPOBIANCO, 2010⁶⁰ apud ESTEVO, 2011a, p.7). Entretanto, o resultado final da conferência foi bastante aquém do esperado. Apesar de avanços importantes⁶¹, não se conseguiu chegar a um acordo legalmente vinculante sobre as reduções.

O Brasil, por sua vez, desempenhou um papel de liderança em Copenhague ao apresentar metas voluntárias de redução entre 36,1% a 38,9% até 2020 (em relação às emissões de 1990). A iniciativa brasileira foi destaque entre os países em desenvolvimento e foi materializada internamente na forma de lei, a partir da aprovação pelo Congresso Nacional da Política Nacional de Mudanças Climáticas (PNMC), em 29 de dezembro de 2009. O sucesso do desempenho brasileiro na COP 15 deve-se, em grande medida, à mudança de postura do país frente ao tema da mudança do clima, que havia perdido força nos últimos anos. Sob a liderança do então presidente Lula, o Brasil fez um apelo aos países desenvolvidos para um maior comprometimento e ajuda aos países em desenvolvimento, divulgou as metas voluntárias e demonstrou um novo compromisso com a questão do clima, sendo estes possíveis reflexos da busca por um posicionamento mais efetivo nas relações internacionais (ESTEVO, 2011b, p.11).

Entretanto, vale ressaltar a pouca interação dos negociadores brasileiros com a temática da atuação internacional dos governos subnacionais nas mudanças climáticas. Mesmo tendo conhecimento do papel que vem sendo desempenhado na arena climática pelas cidades de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, por exemplo, essas ações são completamente marginalizadas pelo discurso oficial do governo brasileiro. Nessa linha, Cardoso et al. (2012) observam que, em 2010, quando foi publicada a “Segunda Comunicação Nacional do Brasil”, documento enviado ao Secretariado da CQNUMC como parte das obrigações do país no âmbito da Convenção, o governo brasileiro reconheceu a importância dos governos subnacionais, destacando, contudo, apenas os governos estaduais. Os governos municipais não foram sequer mencionados na comunicação enviada pelo governo federal às instâncias multilaterais.

⁶⁰ CAPOBIANCO, J, P. Do rio a Copenhague, sem escala em Kyoto. **Política Externa**, v.18, n 4, Mar/Abr/Mai 2010.

⁶¹ Ainda que a Conferência não tenha sido capaz de alcançar um novo acordo legalmente vinculante sobre reduções de emissões, a “derrota” multilateral em Copenhague foi atenuada, dentre outras coisas, pela participação efetiva dos países em vias de desenvolvimento, a inclusão do tema das florestas nas negociações, o reconhecimento das consequências das mudanças climáticas, a criação do Fundo de Copenhague, movimentação de 100 bilhões de dólares até 2020 para os países em vias de desenvolvimento e a participação dos principais líderes mundiais (ESTEVO, 2011b, p.6).

As ações necessárias para a consecução dos compromissos voluntários assumidos pelo Brasil vão resultar do esforço de órgãos do governo federal e dos governos estaduais, bem como do conjunto da sociedade (BRASIL, 2010 apud CARDOSO et al., 2012, p.59)⁶².

Por sua vez, a PNMC tem sua origem no Plano Nacional sobre Mudança do Clima, aprovado em 2008. A PNMC delineia os objetivos e as diretrizes para a atuação doméstica do Brasil no enfrentamento da mudança do clima, divididos em cinco setores: Amazônia, Cerrado, Energia, Agricultura e Florestas, e Siderurgia. A governança da PNMC cabe ao Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM) e seu Grupo Executivo (GEx). Os principais instrumentos para sua execução são o próprio Plano Nacional sobre Mudança do Clima, o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima e as Comunicações do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima⁶³.

Além disso, a PNMC estabelece que a implantação deve ocorrer por meio de Planos Setoriais, inicialmente atrelados aos cinco setores que delineiam a Política. Sendo assim, em 2010, foram estabelecidos cinco planos setoriais⁶⁴, dos quais apenas o da Siderurgia ainda se encontra em fase de elaboração. Em 2011, determinou-se a elaboração de quatro novos Planos Setoriais⁶⁵, dentre eles, o Plano Setorial de Transporte e de Mobilidade Urbana para Mitigação da Mudança do Clima (PSTM). Esses planos de ação terão desdobramentos e impactos sobre os governos e atores locais, já que preveem atividades de redução de emissões de GEE em todo o território nacional (CARDOSO et al., 2012, p.32).

No caso do PSTM, é inegável a contribuição dos governos subnacionais, sobretudo os municipais, no aprimoramento dos sistemas públicos de transporte. Para se atingir as metas estabelecidas no PNMC e divulgadas internacionalmente, é fundamental a integração dos

⁶² BRASIL. Ministro da Ciência e Tecnologia. **Segunda Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima**. Brasília-DF, 2010. Disponível em: http://www.mct.gov.br/upd_blob/0213/213909.pdf. Acesso em: 02/07/2013.

⁶³ Fonte: <http://www.mma.gov.br/clima/politica-nacional-sobre-mudanca-do-clima>.

⁶⁴ Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM); Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento do Cerrado (PPCerrado); Plano para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura; Plano Decenal de Expansão de Energia; Plano de Redução de Emissões da Siderurgia.

⁶⁵ Plano Setorial de Mitigação da Mudança Climática para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Indústria de Transformação - Plano Indústria; Plano de Mineração de Baixa Emissão de Carbono - PMBC; Plano Setorial da Saúde para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima.

entes municipais de maneira mais direta, a partir de uma plataforma de diálogo mais clara e que reconheça o seu papel de relevância no enfrentamento das mudanças do clima. Ainda que o PSTM tenha sido elaborado a partir de consultas públicas aos estados, no documento final não há menção sobre a condição especial das cidades, seja enquanto grandes fontes de emissões de GEE pelo setor de transportes, seja como foco de oportunidade para implementação de políticas e medidas de mitigação e adaptação aos efeitos da mudança do clima. Portanto, não parece haver interlocução com os atores que, em tese, são responsáveis pelo planejamento e gestão da mobilidade nos centros urbanos.

3 CONSIDERAÇÕES SOBRE A AMOSTRA, ESTIMATIVAS E CÁLCULOS DAS PROJEÇÕES

O Plano Setorial de Transporte e de Mobilidade Urbana está estruturado em dois eixos principais: transportes de cargas e transporte público de passageiros. A partir de dados coletados por meio de levantamentos públicos, como o 1º Inventário Nacional de Emissões Atmosféricas por Veículos Automotores Rodoviários⁶⁶ e o Balanço Energético Nacional⁶⁷, o Plano estabelece projeções das emissões de CO₂ e⁶⁸ para 2020 no cenário inercial (*Business as Usual – BAU*) e no cenário de investimentos atuais, incluindo os aportes financeiros federais, estaduais e municipais para implantação ou expansão da infraestrutura de transporte público coletivo e não motorizado prevista para os próximos anos⁶⁹.

⁶⁶ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **1º Inventário Nacional de Emissões Atmosféricas por Veículos Automotores Rodoviários: Relatório Final**. Janeiro de 2011.

⁶⁷ BRASIL. Empresa de Pesquisa Energética - Ministério de Minas e Energia. **Balanço Energético Nacional 2010: Ano base 2009**. Rio de Janeiro: EPE, 2010.

⁶⁸ CO₂e (dióxido de carbono equivalente) é uma métrica de conversão aplicado aos gases de efeito estufa.

⁶⁹ De acordo com o PSTM, as iniciativas governamentais consideradas foram: “[...] 1) os empreendimentos de mobilidade urbana relacionados às cidades-sede da Copa do Mundo FIFA 2014, constantes na Matriz de Responsabilidades (compromisso firmado entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios); 2) os investimentos incluídos no programa denominado PAC Mobilidade Grandes Cidades e o investimento no aeromóvel de Porto Alegre, por meio da Empresa Trens Urbanos de Porto Alegre – Trensurb; 3) investimentos do BNDES em mobilidade urbana em algumas cidades, tais como: Brasília, Blumenau, Vitória, São Paulo e Rio de Janeiro; 4) os empreendimentos dos governos estaduais e municipais nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro a serem implantados até 2020, cujas as fontes de recursos não estejam consideradas nos itens anteriores.”(BRASIL, 2013a, p.67).

Nessa seção, será analisada a contribuição dos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro, em termos de emissões de CO₂e provenientes do sistema de transporte rodoviário, nos cenários projetados para 2020, tendo em conta os horizontes inercial e o que inclui os investimentos já programados. Os resultados encontrados serão colocados em perspectiva com as projeções nacionais, para que seja possível dimensionar as emissões dos dois maiores municípios brasileiros e sua representação nas emissões totais do país. De maneira simplificada, o mesmo exercício será feito com as outras demais 25 capitais brasileiras para estimar as emissões dessas cidades e sua representação no total de emissões nacional.

a. Amostra

Este estudo mapeou o envolvimento das 27 capitais brasileiras, incluindo o Distrito Federal, no tema das mudanças climáticas, procurando verificar a existência de políticas públicas específicas para lidar com os efeitos da mudança do clima. Dessa total, foi identificada uma amostra de sete municípios, listados na Tabela 1 abaixo. Outros elementos observados foram a existência de estruturas, dentro da administração pública, para tratar de assuntos internacionais (secretarias municipais, assessorias internacionais, departamentos, coordenadorias, entre outros), e a participação desses governos em alguma das duas principais RTGS dedicadas às questões climáticas: a CCP-ICLEI⁷⁰ e a rede C40. Como pode ser observado na Tabela 2, com exceção do Distrito Federal, todas as seis capitais que apresentam políticas para as mudanças climáticas possuem estruturas internacionais nas prefeituras e participam de alguma das duas redes de cidades.

Essa constatação vai ao encontro das abordagens que salientam a importância das redes transnacionais enquanto principais indutoras do engajamento dos governos subnacionais na questão da mudança do clima (BETSILL; BULKELEY, 2007, 2004, 2006; CASTÁN BROTO; BULKELEY, 2012; MARTINS; FERREIRA, 2010, 2011a, 2011b). Nesse sentido, a existência de estruturas internacionais dentro dos governos municipais pode ser entendida como uma atividade que complementa a atuação transnacional por meio das redes, ou vice-versa. Em outras palavras, a inserção internacional dos governos locais pode tanto ter sido

⁷⁰ Considerou-se tanto a participação específica na Campanha Cidades pela Proteção do Clima (CCP) e a aderência à rede ICLEI como um todo.

motivada pelo contato com as redes transnacionais, ou ter sido o elemento motivador para a participação nas redes de cidades.

Tabela 2. . Envolvimento das capitais brasileiras em ações voltadas às mudanças climáticas.

Município	UF	População (2010) ⁷¹	Estr. RI ⁷²	Política Pública para MC ⁷³			Participação em RTGS	
			s/n	s/n	Lei	Ano	C40	CCP/ICLEI
São Paulo	SP	11.253.503	sim	sim	Lei no. 14.933	2009	sim	sim
Rio de Janeiro	RJ	6.323.037	sim	sim	Lei no. 5.248	2011	sim	sim
Belo Horizonte	MG	2.375.444	sim	sim	Lei no. 10.175	2011	não	sim
Brasília/DF	DF	2.570.160	sim	sim	Lei Distrital nº 4.797/2012	2012	não	não
Manaus	AM	1.802.525	sim	sim	Lei no. 254	2010	não	sim
Palmas	TO	228.332	sim	sim	Lei no. 1182	2003	não	sim
Porto Alegre	RS	1.409.351	sim	sim	Lei no. 10.320	2007	não	sim

Fonte: IBGE (2010), e Documentos oficiais municipais. Elaborado pela autora.

Dos sete governos que atualmente possuem políticas públicas específicas para mudanças climáticas, Belo Horizonte, São Paulo e Rio de Janeiro são os únicos que contam com procedimentos de elaboração e publicação de inventários de emissões de GEE bem

⁷¹ IBGE, Censo Demográfico 2000/2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>.

⁷² Estrutura de Relações Internacionais.

⁷³ Política Pública para Mudança Climática.

consolidados.⁷⁴ As demais cidades ainda não apresentam ou estão em processo de elaboração de seus primeiros inventários (Distrito Federal, Manaus, Palmas e Porto Alegre).

Atualmente, a maior parte dos inventários nacionais e subnacionais têm como base as orientações fornecidas pelo *2006 IPCC Guidelines for National GHG Inventories* (IPCC-2006)⁷⁵, documento utilizado pela CQNUMC como referência para a elaboração de inventários nacionais. Apesar da grande aderência ao IPCC-2006, sobretudo pelos países signatários, outras diretrizes mais adequadas aos governos subnacionais vêm ganhando espaço, como é o caso do *Global Protocol for Community-Scale GHG Emissions* (GPC-2012)⁷⁶, que oferece maiores vantagens aos municípios por compilar as diretrizes gerais para confecção de inventários municipais de emissões de GEE e por dialogar diretamente com plataformas globais para reporte de emissões, metas e indicadores de governos locais, como o *Carbonn Cities Climate Registry*⁷⁷. Das três cidades levantadas, o município de Belo Horizonte é o único que utiliza as diretrizes do GPC-2012.

Para permitir a comparabilidade dos dados, optou-se por abordar apenas os casos de São Paulo e Rio de Janeiro de maneira mais aprofundada. Essa decisão foi tomada tendo em conta o fato de que ambos fizeram uso do mesmo método para elaboração de seus inventários (IPCC-2006) e as proporções e representatividade de suas emissões (tendo em conta suas dimensões populacionais, frota e veículos, consumo de combustíveis etc.) dentro do contexto nacional. Sendo assim, algumas simplificações foram feitas para que as duas cidades pudessem ser equiparadas.

b. Estimativas e cálculos das projeções

Os resultados e projeções referentes ao cenário nacional apresentados a seguir fazem parte do Plano Setorial de Transporte e de Mobilidade Urbana e do 1º Inventário Nacional de

⁷⁴ As três cidades já estão em fase de monitoramento e elaboração de seus terceiros inventários.

⁷⁵ Para mais informações, ver: <http://www.ipccknngip.iges.or.jp/public/2006gl/index.html>.

⁷⁶ Para mais informações, ver: http://www.ghgprotocol.org/files/ghgp/GPC_PilotVersion_1.0_May2012_20120514.pdf

⁷⁷ Programa desenvolvido em conjunto por ICLEI e UNEP para subsidiar governos locais na condução de suas políticas climáticas. <http://carbonn.org/>.

Emissões Atmosféricas por Veículos Automotores Rodoviários. É importante notar que ambos os documentos reconhecem certo grau de imprecisão dos dados divulgados, em decorrência das diversas simplificações que tiveram que ser feitas para se alcançar números que refletissem o cenário nacional. Uma das principais limitações apontadas é a carência de governos municipais que contam com inventários de emissões de GEE, uma das razões que justifica a seleção das cidades citadas anteriormente⁷⁸. Além dos documentos específicos para o setor de transportes, utilizou-se os dados apresentados no relatório “Estimativas anuais de emissões de gases de efeito estufa no Brasil”, elaborado pelo MCTI, para obter as emissões totais de GEE do país.

As projeções para 2020 no setor de transporte rodoviário (T-Rod) foram feitas tendo em conta dois cenários: A (BAU ou inercial) e B (contabilizando investimentos programados em mobilidade urbana). Dado que o último inventário do município de São Paulo não apresenta projeções para 2020⁷⁹, o cenário A (SP-A e SPT-Rod-A) foi estimado por meio de regressão linear e o cenário B (SP-B e SPT-Rod-B) foi estimado tendo em conta a variação entre os cenários A (RJ-A e RJT-Rod-A) e B (RJ-B e RJT-Rod-B) do município do Rio de Janeiro. Portanto, assumiu-se que os investimentos em mobilidade urbana até 2020 no município de São Paulo serão semelhantes aos programados pelo governo do Rio de Janeiro em seu inventário para o mesmo período. Basicamente, esses investimentos consistiriam em: a) implantação do sistema de BRT (*Bus Rapid Transit* – Trânsito Rápido por Ônibus); b) faixas exclusivas para ônibus no sistema BRS (*Bus Rapid Service* – Sistema de Ônibus Rápido); c) expansão do metrô (competência estadual); c) aumento da rede de ciclovias e d) implantação do Programa de Inspeção e Manutenção de Veículos Leves.

⁷⁸ Para informações detalhadas sobre os métodos empregados em ambos os relatórios, bem como as limitações previstas, ver: BRASIL. **Plano Setorial de Transporte e de Mobilidade Urbana para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima (PSTM)**. Brasília - Distrito Federal, 2013 e BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **1º Inventário Nacional de Emissões Atmosféricas por Veículos Automotores Rodoviários: Relatório Final**. Janeiro de 2011.

⁷⁹ Os dados do município de São Paulo apresentados aqui foram extraídos de documento parcial do 2º Inventário de Emissões e Remoções Antrópicas de Gases de Efeito Estufa do Município de São Paulo, de março de 2013. Até o presente momento, a versão final do documento ainda não foi publicada. Para mais informações, ver: PMSP, Prefeitura Municipal de São Paulo. **Versão Consolidada do 2º Inventário de Emissões e Remoções Antrópicas de Gases de Efeito Estufa do Município de São Paulo**. São Paulo, março de 2013.

4 A CONTRIBUIÇÃO DOS GOVERNOS MUNICIPAIS NA EFETIVIDADE DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA MUDANÇAS CLIMÁTICAS: O CASO DO TRANSPORTE RODOVIÁRIO

Rio de Janeiro

O Rio de Janeiro foi um dos primeiros municípios brasileiros a criar uma estrutura na administração municipal para lidar com assuntos internacionais. Em 1993, sob a liderança do então prefeito Cesar Maia (PMDP)⁸⁰, foi criada a Coordenadoria de Relações Internacionais e Cerimonial, vinculada ao Gabinete do Prefeito, cuja criação está relacionada, em grande medida, à realização da Rio 92 na cidade (CNM, 2011, p.25).

Em 2001, o Rio fez parte dos oito municípios brasileiros⁸¹ que participaram da campanha CCP (Cidades pela Proteção do Clima) promovida pela rede transnacional ICLEI. Posteriormente, em 2007, a cidade ganhou grande visibilidade ao integrar a rede C40, que engloba as maiores cidades do mundo na elaboração de políticas públicas para mitigação e adaptação aos efeitos da mudança do clima. Em 2010, o governo municipal criou o Fórum Carioca de Mudanças Climáticas, composto por representantes dos governos municipal e estadual, da sociedade civil e do meio acadêmico, com o objetivo de discutir propostas de sustentabilidade e políticas públicas voltadas para o meio ambiente⁸². Por sua vez, em 2011, o prefeito Eduardo Paes sancionou a Lei nº 5.248, que instituiu a Política Municipal sobre Mudança do Clima e Desenvolvimento Sustentável, definindo metas de redução de emissões de GEE, em relação ao ano de 2005 de 20%, em 2020 (PREFEITURA DA CIDADE RIO DE JANEIRO; COPPE/UFRJ, 2011, p.1).

A Política busca interagir com as metas estabelecidas na PNMC para o ano de 2020, e com os compromissos internacionais voluntários assumidos pelo país durante a COP15. É

⁸⁰ À época, o então prefeito Cesar Maia fazia parte do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). No entanto, sua trajetória política envolve passagens por outros partidos, como o Partido Comunista Brasileiro (PCB), Partido da Frente Liberal (PFL) e Democratas (DEM).

⁸¹ Os demais municípios que integraram a campanha foram: Belo Horizonte, Betim, Goiânia, Palmas, Porto Alegre, São Paulo e Volta Redonda.

⁸² PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Prefeitura lança Fórum de Mudanças Climáticas e apresenta Inventário de Emissões de Gases**. Rio de Janeiro, 13 de agosto de 2010. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?article-id=1036398>. Acesso em: 01/08/2013.

possível observar que há uma preocupação no âmbito subnacional em corresponder e dialogar com a agenda externa brasileira, conforme fica explicitado no texto introdutório do Plano de Ação para Redução de Emissões de Gases de Efeito Estufa da Cidade do Rio de Janeiro:

Dessa forma, a Prefeitura do Rio pretende trazer para a agenda municipal a aderência aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, quando da instituição da Política Nacional de Mudanças Climáticas, estabelecendo estratégias para a redução de GEE, estimulando ações efetivas para a necessária proteção do sistema climático (PREFEITURA DA CIDADE RIO DE JANEIRO; COPPE/UFRJ, 2011, p.1).

Nesse sentido, a trajetória do Rio de Janeiro e os esforços que vêm sendo empreendidos na consolidação de uma agenda municipal para lidar com as mudanças climáticas sinalizam a tendência da complementaridade com a política externa federal, ao implementar medidas em nível local que estejam em coordenação com a conduta externa do país.

Além disso, é importante ressaltar que o endosso da pauta climática pelo governo do Rio de Janeiro alçou a cidade a uma posição de destaque no cenário internacional, sobretudo com o ingresso na rede C40. Maior visibilidade foi conferida ao município, podendo, inclusive, se questionar em que medida a agenda do clima vem contribuindo para a reversão da imagem negativa que a cidade costumava ter no exterior. A liderança do prefeito Eduardo Paes também constitui outro fator importante, uma vez que este foi capaz de conquistar espaço e prestígio internacional junto às demais lideranças locais em torno do tema.

a. Emissões totais

O último inventário de emissões de GEE elaborado pela Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, publicado em 2011, contabiliza as emissões do ano de 2005 e estima as emissões futuras projetando-as para 2020, tendo os cenários A e B descritos anteriormente. A Figura 1 abaixo ilustra a evolução das emissões de GEE, de 1996 a 2005, considerando todas as fontes (energia, resíduos, indústria e agricultura e uso do solo) em CO₂ equivalente (CO₂e).

Figura 1. Evolução das emissões totais de GEE (GgCO₂e) do Município do Rio de Janeiro (1996, 1998, 2005).

Fonte: Plano de Ação para Redução de Emissões de Gases de Efeito Estufa da Cidade do Rio de Janeiro (2011).
Elaborado pela autora.

As projeções para 2020 nos cenários A (inercial-BAU) e B (contabilizando investimentos em mobilidade urbana) está reproduzida na Figura 2, de onde é possível observar a tendência de crescimento das emissões totais, podendo alcançar o patamar de 13.898 GgCO₂e (RJ-B), contra 15.968 GgCO₂e no cenário BAU (RJ-A). Se concretizado o cenário RJ-B, haveria um aumento de 15% entre 2005 e 2020 nas emissões totais de GEE do município, valor menor do que a meta estabelecida na Política Municipal sobre Mudança do Clima e Desenvolvimento Sustentável.

Figura 2. Projeção das emissões totais de GEE (GgCO₂e) do município do Rio de Janeiro.

Fonte: Plano de Ação para Redução de Emissões de Gases de Efeito Estufa da Cidade do Rio de Janeiro (2011).
Elaborado pela autora.

b. Transportes rodoviários

Do total de emissões mensurado no ano de 2005 (11.352 GgCO₂e), o setor de transportes corresponde a cerca de 50% (5.478 GgCO₂e), de onde a queima de combustíveis para o transporte rodoviário (RJT-Rod) contabiliza quase 80% das emissões (4.391 GgCO₂e).

Figura 3. Evolução das emissões de GEE (GgCO₂e) provenientes do transporte rodoviário (T-Rod) no Município do Rio de Janeiro (1996, 1998, 2005).

Fonte: Plano de Ação para Redução de Emissões de Gases de Efeito Estufa da Cidade do Rio de Janeiro (2011).
Elaborado pela autora.

No horizonte de 2020 (Figura 4.), as projeções indicam um aumento de 13% entre 2012 e 2020 no cenário BAU (RJT-Rod-A), contra um acréscimo de 6% tendo em conta os investimentos em mobilidade urbana programados pelo governo municipal (RJT-Rod-B). Trata-se de uma diminuição expressiva (10% entre RJT-Rod-A e RJT-Rod-B em 2020), o que ressalta a importância dos transportes rodoviários para a redução das emissões de GEE e a necessidade de formulação de soluções para a mobilidade urbana nos grandes centros urbanos, especialmente por meio do incentivo ao uso do transporte público coletivo.

Figura 4. Projeção das emissões de GEE (GgCO₂e) provenientes do transporte rodoviário (RJT-Rod) no Município do Rio de Janeiro.

Fonte: Plano de Ação para Redução de Emissões de Gases de Efeito Estufa da Cidade do Rio de Janeiro (2011).
Elaborado pela autora.

São Paulo

O Município de São Paulo é um dos poucos no Brasil que conta com uma secretaria municipal para lidar com os assuntos internacionais. Criada no governo da então prefeita Marta Suplicy (PT⁸³), em 2001, a Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI)⁸⁴ foi responsável pela estruturação e sistematização da agenda internacional da cidade, conferindo importância e peso político às relações internacionais no âmbito municipal e dentro da própria prefeitura. Por sua vez, vale lembrar que o envolvimento do governo paulistano com as RI é bem anterior à criação da SMRI, e que os primeiros esforços em organizar a ação internacional da cidade foram feitos pela então prefeita Luiza Erundina (PT), no fim dos anos 1980, dentro da Secretaria de Negócios Extraordinários. No entanto, com o

⁸³ Partido dos Trabalhadores.

⁸⁴ Lei 13.165, de 05 de julho de 2001. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/relacoes_internacionais/Lei_Municipal_13165_CriacaoSMRI.pdf. Acesso em: 03/08/2013.

fim do mandato, o órgão foi extinto pela administração posterior, tendo sido retomado somente em 2001 (ARAÚJO, 2012, p.50).

A SMRI foi responsável pela interlocução e o engajamento do município nas principais redes transnacionais de cidades, tendo desempenhado papel fundamental na aproximação com a agenda ambiental e de mudanças climáticas, junto à Secretaria do Verde e do Meio Ambiente (SVMA). Da mesma maneira que o Rio de Janeiro, São Paulo fez parte das cidades que integraram a campanha CCP-ICLEI. Em 2003, aderiu à iniciativa por meio da Portaria 35/03, que estabelece um acordo de cooperação técnica da prefeitura com a rede (BACK, 2012, p.102).

Como parte dos compromissos assumidos ao integrar a CCP, o primeiro inventário da cidade foi publicado em 2005, contabilizando as emissões de GEE geradas no ano de 2003. Também com apoio do ICLEI, São Paulo foi a primeira grande cidade brasileira a elaborar uma política municipal sobre mudanças climáticas. A Política de Mudança do Clima (Lei nº 14.933, de 5 de junho de 2009) do município foi elaborada de maneira participativa e consultiva, por meio do Comitê Municipal de Mudança do Clima e Ecoeconomia, após quase dois anos de esforços do governo em formular, discutir com os diferentes grupos de interesse, realizar consultas públicas e negociar com os vereadores (BIDERMAN, 2011). O processo de elaboração foi capitaneado pelo então Secretário Municipal do Verde e do Meio Ambiente, Eduardo Jorge, e o documento final foi considerado bastante ambicioso por conta da meta de redução de 30% das emissões de GEE até 2012, que foi incluída no Plano de Metas 2009-2012 do município, por decisão do então prefeito Gilberto Kassab (PSD)⁸⁵.

Ao lado do Rio de Janeiro, São Paulo é a única megacidade brasileira a compor a rede C40⁸⁶. A cidade fez parte da direção executiva da rede de 2007 a 2012, tendo sediado o 4º encontro mundial de cúpula (*C40 São Paulo Summit*), em 2011 (BACK, 2012, p.98). Assim como na capital carioca, a adoção da agenda climática conferiu grande visibilidade internacional à cidade de São Paulo e às lideranças do executivo municipal, notadamente ao prefeito Kassab e ao Secretário Eduardo Jorge.

⁸⁵ Partido Social Democrático.

⁸⁶ A cidade de Curitiba integra a C40 na condição de “Cidade Inovadora”.

Enquanto membro da diretoria executiva da rede⁸⁷, ao lado de prefeitos de outras megacidades como Nova Iorque, Berlim, Hong Kong e Londres, São Paulo ganhou ainda mais notoriedade ao assumir uma postura conjunta e proativa, propondo medidas concretas e dialogando diretamente com as principais lideranças mundiais para chamar a atenção para o potencial e representatividade do comprometimento das cidades, sobretudo das 40 maiores cidades do globo, em prover soluções para os efeitos das mudanças climáticas. Como observa Biderman (2001, p.15),

A cidade adquiriu liderança, visibilidade e relevância global no contexto das discussões de políticas públicas municipais em mudanças climáticas, o que pode ser ilustrado por sua escolha para integrar o comitê dirigente da rede internacional C40 e para sediar seu encontro internacional em 2011. São Paulo destaca-se no debate internacional como um dos centros urbanos que está encarando o problema de frente, propondo soluções concretas [...](BIDERMAN, 2011, p.15)

a. Emissões totais

O segundo inventário de emissões de GEE foi publicado no início de 2013, abrangendo o período de 2003 a 2009. A Lei nº 14.933, que instituiu a Política de Mudança do Clima, estabeleceu a obrigação de, a cada cinco anos, ser produzido um documento de comunicação contendo os inventários de emissões antrópicas de GEE utilizando metodologias internacionalmente aceitas e as informações sobre as medidas executadas para mitigar e permitir a adaptação à mudança do clima (PMSP, 2013, p.15).

A Figura 5 abaixo ilustra a evolução das emissões totais do município de São Paulo no período de 2003 a 2009. Comparando-se o total emitido em 2009 em relação a 2003, verifica-se uma diminuição de 211 mil toneladas de CO₂e e, em números relativos, de aproximadamente 1,4% (PMSP, 2013, p.22). É possível observar um aumento considerável das emissões nos anos de 2007 e 2008, que é justificado pelo governo municipal como procedente do setor de energia, quando houve um aumento na parcela de energia elétrica gerada em usinas termoeletricas no Brasil (PMSP, 2013, p.22).

⁸⁷ Durante esse período, a diretoria executiva da C40 foi composta das seguintes cidades: Nova Iorque, sob a Berlim, Hong Kong, Jacarta, Joanesburgo, Los Angeles, Londres, São Paulo, Seul e Tóquio. Desde 2010, a presidência da diretoria executiva está sob os cuidados do prefeito de Nova Iorque, Michael R. Bloomberg.

Figura 5. Evolução das emissões totais de GEE (GgCO₂e) do Município de São Paulo (2003-2009).

Fonte: Versão Consolidada do 2º Inventário de Emissões e Remoções Antrópicas de Gases de Efeito Estufa do Município de São Paulo (2013). Elaborado pela autora.

Como descrito anteriormente, as projeções para 2012, 2016 e 2020 no cenário inercial (SP-A) foram feitas a partir de regressão linear (Tabela 3). Já o cenário B, contabilizando os investimentos programados pela Prefeitura de São Paulo, tomou como base as variações entre os cenários RJ-A e RJ-B já demonstrados. Os resultados encontrados se encontram na Figura 6.

Tabela 3. Projeção das emissões totais de GEE no cenário inercial (SP-A) do Município de São Paulo (2012, 2016, 2020)⁸⁸.

Ano	Emissões totais (SP-A) (GgCO ₂ e)	Ano	Emissões totais (SP-A) (GgCO ₂ e)
2003	15.326	2008	16.526
2004	15.558	2009	15.115
2005	15.285	2012	16.049
2006	15.295	2016	16.350
2007	16.083	2020	16.650

Fonte: Versão Consolidada do 2º Inventário de Emissões e Remoções Antrópicas de Gases de Efeito Estufa do Município de São Paulo (2013) e Plano de Ação para Redução de Emissões de Gases de Efeito Estufa da Cidade do Rio de Janeiro (2011). Elaborado pela autora.

⁸⁸ Regressão linear.

Figura 6. Projeção das emissões totais de GEE (GgCO₂e) do Município de São Paulo.

Fonte: Versão Consolidada do 2º Inventário de Emissões e Remoções Antrópicas de Gases de Efeito Estufa do Município de São Paulo (2013) e Plano de Ação para Redução de Emissões de Gases de Efeito Estufa da Cidade do Rio de Janeiro (2011). Elaborado pela autora.

De maneira simplificada, tomando-se o cenário inercial (SP-A) como resultado da regressão linear dos valores dos anos anteriores (2003-2009), observa-se que haveria um aumento de 9% nas emissões totais da cidade de São Paulo entre 2005 e 2020. Já no cenário SP-B, também fazendo uso de simplificação e assumindo que São Paulo terá um ritmo de investimentos em mobilidade semelhante ao do Rio (RJ-B), verificar-se-ia um decréscimo nas emissões totais de GEE no município a partir de 2012, totalizando 7,4% de redução até 2020.

Se comparados os cenários A e B de Rio de Janeiro e São Paulo, obtém-se o seguinte horizonte para 2012, 2016 e 2020.

Figura 7. Projeção das emissões totais de GEE (GgCO₂e) dos Municípios de São Paulo e Rio de Janeiro.

Fonte: Versão Consolidada do 2º Inventário de Emissões e Remoções Antrópicas de Gases de Efeito Estufa do Município de São Paulo (2013) e Plano de Ação para Redução de Emissões de Gases de Efeito Estufa da Cidade do Rio de Janeiro (2011). Elaborado pela autora.

Transporte rodoviário

O inventário publicado em 2013 revela que a queima de combustíveis proveniente do setor de transporte rodoviário representa quase 50% das emissões totais do município de São Paulo e 80% das emissões do setor de transportes como um todo. A Tabela 4 apresenta a evolução das emissões do setor de transporte rodoviário de 2003 a 2009 mensuradas no último inventário e a regressão linear do cenário inercial (SPT-Rod-A) para os anos de 2012, 2016 e 2020.

Tabela 4. Evolução e projeção das emissões provenientes do transporte rodoviário (SPT-Rod-A) no Município de São Paulo.

Ano	Emissões totais (GgCO₂e)	SPT-Rod-A	%
2003	15.326	7.101	46%
2004	15.558	7.202	46%
2005	15.285	7.339	48%
2006	15.295	7.251	47%
2007	16.083	7.725	48%
2008	16.526	7.759	47%
2009	15.115	7.299	48%
2012*	16.049	7.831	49%
2016*	16.350	8.130	50%
2020*	16.650	8.429	51%

*Regressão linear.

Fonte: Versão Consolidada do 2º Inventário de Emissões e Remoções Antrópicas de Gases de Efeito Estufa do Município de São Paulo (2013) e Plano de Ação para Redução de Emissões de Gases de Efeito Estufa da Cidade do Rio de Janeiro (2011). Elaborado pela autora.

No cenário BAU (SPT-Rod-A) verifica-se um aumento de 15% nas emissões do setor de transporte rodoviário entre 2005 e 2020, contra 3% de aumento no cenário com investimentos (SPT-Rod-B) para o mesmo período (Figura 8). Trata-se de uma diferença bastante considerável, uma vez que esse segmento passaria a representar 43% das emissões totais do município de São Paulo em 2020, ao passo que no cenário inercial esse percentual chegaria a mais da metade, como demonstra a Tabela 3 acima.

Figura 8. Projeção das emissões de GEE (GgCO₂e) provenientes do transporte rodoviário (SPT-Rod) no Município de São Paulo.

Fonte: Versão Consolidada do 2º Inventário de Emissões e Remoções Antrópicas de Gases de Efeito Estufa do Município de São Paulo (2013) e Plano de Ação para Redução de Emissões de Gases de Efeito Estufa da Cidade do Rio de Janeiro (2011). Elaborado pela autora.

A comparação entre os cenários A e B projetados para São Paulo e Rio de Janeiro está representada no gráfico abaixo (Figura 9).

Figura 9. Projeção das emissões totais de GEE (GgCO₂e)provenientes do transporte rodoviário dos Municípios de São Paulo (SPT-Rod-A e SPT-Rod-B) e Rio e Janeiro (RJT-Rod-A e RJT-Rod-B).

Fonte: Versão Consolidada do 2º Inventário de Emissões e Remoções Antrópicas de Gases de Efeito Estufa do Município de São Paulo (2013) e Plano de Ação para Redução de Emissões de Gases de Efeito Estufa da Cidade do Rio de Janeiro (2011). Elaborado pela autora.

O cenário brasileiro e a contribuição dos municípios

a. Emissões totais

O compromisso voluntário de redução das emissões de GEE assumido pelo Brasil durante a COP 15, em 2009, materializado na Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), definiu a meta de reduzir entre 36,1% e 38,9% em relação às emissões projetadas até 2020. O Decreto nº 7.390/2010, que regulamenta a PNMC, estimou em 3,2 bilhões tCO₂e⁸⁹ o total de emissões de GEE para 2020 (BRASIL, 2013b). Por sua vez, se atingida a meta de redução, o Brasil deverá emitir em 2020 um montante máximo de 2,06 bilhões tCO₂e.

Tomando-se a estimativa de 3,2 bilhões tCO₂e como o cenário inercial (BR-A) e as emissões totais estipuladas com o atingimento da meta (2,06 bilhões tCO₂e) como cenário B (BR-B), e a evolução das emissões brasileiras nos últimos anos (1990 a 2010) fornecidas pelos documentos oficiais (BRASIL, 2013b, p.11), obtém-se o horizonte para 2020 apresentado na Figura 10.

Figura 10. Evolução das emissões totais de GEE (GgCO₂e) do Brasil até 2020.

Fonte: MCTI - Estimativas anuais de emissões de gases de efeito estufa no Brasil (2013). Elaboro pela autora.

⁸⁹ 1 bilhão de toneladas de CO₂e = 1 milhão de Gigagramas de CO₂e.

Quando colocadas em perspectiva, as emissões totais dos municípios do Rio de Janeiro (RJ-A e RJ-B) e São Paulo (SP-A e SP-B) para os dois cenários em 2020 representam uma parcela extremamente pequena do total de emissões do país (1% em 2020-A e 1,36% em 2020-B), como mostra a Tabela 5. No entanto, esse resultado já é esperado, tendo em conta que as maiores fontes de emissão (quase 70%) do país se manterão concentradas nos setores de agropecuária⁹⁰ e florestas⁹¹(BRASIL, 2013a, 2013b)⁹², nos quais os centros urbanos têm pouca interferência.

Tabela 5. Projeção das emissões totais de GEE (GgCO₂e) dos municípios do Rio de Janeiro e São Paulo em relação ao total do país.

Total	2020			
	A	%	B	%
Rio de Janeiro	15.968,0	0,49%	13.898,0	0,67%
São Paulo	16.650,0	0,51%	14.152,0	0,68%
Brasil	3.236.000,0	100%	2.068.000,0	100%

Fonte: MCTI - Estimativas anuais de emissões de gases de efeito estufa no Brasil (2013), Versão Consolidada do 2º Inventário de Emissões e Remoções Antrópicas de Gases de Efeito Estufa do Município de São Paulo (2013) e Plano de Ação para Redução de Emissões de Gases de Efeito Estufa da Cidade do Rio de Janeiro (2011). Elaborado pela autora.

b. Transporte rodoviário

⁹⁰ “Emissões devido à fermentação entérica do gado, manejo de dejetos animais, solos agrícolas, cultivo de arroz e queima de resíduos agrícolas.” (BRASIL, 2013b, p.10).

⁹¹ “Mudança de Uso da Terra e Florestas – Emissões e remoções resultantes das variações da quantidade de carbono, seja da biomassa aérea, seja do solo, considerando-se todas as transições possíveis entre diversos usos, além das emissões de CO₂ por aplicação de calcário em solos agrícolas e das emissões de CH₄ e N₂O pela queima de biomassa nos solos. O crescimento da vegetação em áreas consideradas manejadas gera remoções de CO₂.” (Idem.)

⁹² De acordo com o 2º Inventário Nacional e as projeções para 2020 apresentadas no Decreto nº 7.390/2010, em 2005 os setores de agropecuária e florestas representaram 80% das emissões totais do país. Já no cenário inercial de 2020, esse montante concentraria 70% total, especialmente devido à queda do desmatamento, à intensificação da atividade agropecuária e a maior participação do setor de energia. Para mais detalhes sobre a distribuição das fontes de emissões de GEE brasileiras, ver: BRASIL. **Plano Setorial de Transporte e de Mobilidade Urbana para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima (PSTM)**. Brasília - Distrito Federal, 2013 e BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Estimativas anuais de emissões de gases de efeito estufa no Brasil**. Brasília-Distrito Federal, 2013.

Para estimar as projeções do subsetor de transporte rodoviário nacional, adotou-se os dados apresentados no Plano Setorial de Transporte e de Mobilidade Urbana para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima (PSTM). O Plano trabalha com dados absolutos do ano de 2010 e contabiliza as projeções para 2020 tendo em conta os cenários inercial (A) e de investimentos atuais (B), que se procurou adotar aqui. O total de emissões de CO₂ para os anos de 2010 e 2020 (BRT-Rod) foi encontrado por meio da soma dos valores referentes ao transporte rodoviário de cargas⁹³ e de passageiros⁹⁴, ambos discriminados no PSTM⁹⁵.

Tabela 6. Emissões totais de GEE (GgCO₂e) provenientes do transporte rodoviário dos municípios do Rio de Janeiro e São Paulo em relação ao total do país⁹⁶.

	2010	2020	
		A	B
T-Rod Rio de Janeiro	4.667	5.283	4.746
T-Rod São Paulo	7.681	8.429	7.586
T-Rod Brasil	151.600	225.290	217.940

Fonte: MCTI - Estimativas anuais de emissões de gases de efeito estufa no Brasil (2013), Versão Consolidada do 2º Inventário de Emissões e Remoções Antrópicas de Gases de Efeito Estufa do Município de São Paulo (2013) e Plano de Ação para Redução de Emissões de Gases de Efeito Estufa da Cidade do Rio de Janeiro (2011). Elaborado pela autora.

⁹³ Os valores referentes ao transporte rodoviário de cargas foram estimados a partir do percentual de representatividade dessa atividade no total de emissões do transporte de cargas em 2010. Ou seja, o PSTM estabelece que, do total de CO₂ emitido pelo transporte de cargas em 2010 (67,95 MtCO₂), 92% foi proveniente do transporte rodoviário (62,5 MtCO₂). Para os cenários de 2020, o PSTM estimou a contribuição rodoviária no total de emissões de cargas no cenário A em 89% (89,89 MtCO₂ de um total de 101 MtCO₂) e em 88% (85,24 MtCO₂ de um total de 98 MtCO₂) no cenário B (BRASIL, 2013a, p.41). A análise detalhada da metodologia utilizada e os resultados das projeções se encontram descritos no PSTM.

⁹⁴ Os valores para o transporte rodoviário de passageiros já estão divulgados em números absolutos, tanto para 2010 (89,1 MtCO₂), quanto para os cenários A (135,4 MtCO₂) e B (131,7 MtCO₂) de 2020. (BRASIL, 2013a, p.74)

⁹⁵ Os valores nacionais divulgados no PSTM (CO₂) não foram transformados para a medida de CO₂ equivalente (CO₂e), que foi utilizada nas análises anteriores e como vem sendo utilizado na maior parte dos documentos e inventários de emissões de GEE. Para não impossibilitar o exercício de comparação proposto nesse estudo, optou-se por assumir os dados nacionais em CO₂ divulgados no PSTM como valores em CO₂e. Sabe-se que se trata de uma equivalência contestável do ponto de vista científico, uma vez que a diferença nos valores medidos em CO₂ e em CO₂e pode ser significativa, contudo, não se encontrou nenhuma fonte oficial que disponibilizasse os dados de emissões totais nas medidas de CO₂e. Espera-se que com o aprimoramento das mensurações de GEE e pela disponibilização de novos inventários seja possível retificar esses dados no futuro.

⁹⁶ Valores considerados como CO₂e.

Figura 11. Projeção das emissões totais de GEE (GgCO₂e) em 2020 provenientes do transporte rodoviário dos Municípios do Rio de Janeiro e São Paulo em relação ao total do país.

Fonte: PSTM (2013), Versão Consolidada do 2º Inventário de Emissões e Remoções Antrópicas de Gases de Efeito Estufa do Município de São Paulo (2013) e Plano de Ação para Redução de Emissões de Gases de Efeito Estufa da Cidade do Rio de Janeiro (2011). Elaborado pela autora.

Quando se observa as emissões provenientes do transporte rodoviário, verifica-se que os valores agregados de São Paulo e Rio de Janeiro somaram 8,1% (12.348 GgCO₂e) do total do país em 2010 (Tabela 5), uma proporção bastante considerável para apenas dois municípios. Esse número permite obter a dimensão da contribuição dessas duas cidades, tanto no agravamento da situação, como para o cumprimento das metas brasileiras para 2020.

Já nos cenários 2020 A e B, observa-se que, apesar do aumento considerável nas emissões totais do país de 2010 a 2020 (média de 46% entre os dois cenários), a participação desses dois municípios diminuiu (6,1% no cenário A e 5,7% no cenário B). Entre outros fatores, essa queda pode estar associada ao aumento da oferta e utilização do transporte público coletivo (implantação de sistemas BRT, corredores de ônibus, extensão das linhas de metrô) à maior utilização do etanol nos veículos particulares e, sobretudo, ao investimento em infraestrutura a partir de tecnologias menos intensivas em carbono (motores *flexfuel*, veículos híbridos/elétricos, renovação da frota de ônibus e caminhões etc.) que vêm sendo previstos para entrar em operação nesses grandes centros urbanos (BRASIL, 2013a, p.97).

Além disso, na tentativa de estimar a parcela de contribuição das demais 25 capitais brasileiras (C-25) no total de emissões do país, foi elaborada a Tabela 7 abaixo. Para se chegar aos números de 2020 para as emissões provenientes do transporte rodoviário para C-

25 (C-25T-Rod), foi necessário adotar algumas premissas com base nos resultados do Rio de Janeiro, tais como: a) as emissões C-25T-Rod-A de cada uma das 25 capitais foi fixada em 15% de RJT-Rod-A (792,5 GgCO₂e para cada município); b) a variação de C-25T-Rod-A e C-25T-Rod-B (6%) foi fixada como sendo metade da variação de RJT-Rod-A e RJT-Rod-B (11%). Essa medida foi utilizada para estimar C-25T-Rod-B (744,90 GgCO₂e para cada município).

Tabela 7. Estimativa das emissões totais de GEE(GgCO₂e) provenientes do transporte rodoviário das 27 capitais brasileiras (C-27T-Rod)⁹⁷ em 2020 (Cenários A e B).

T-Rod	A	B
RJT-Rod + SPT-Rod	13.711,62	12.331,86
C-25T-Rod	19.811,25	18.622,58
Total (C-27T-Rod)	33.522,87	30.954,43
T-Rod-Brasil	225.290,00	217.940,00
<i>% T-Rod-Brasil</i>	<i>14,9%</i>	<i>14,2%</i>

Fonte: PSTM (2013), Versão Consolidada do 2º Inventário de Emissões e Remoções Antrópicas de Gases de Efeito Estufa do Município de São Paulo (2013) e Plano de Ação para Redução de Emissões de Gases de Efeito Estufa da Cidade do Rio de Janeiro (2011). Elaborado pela autora.

Mesmo tendo-se adotado um cenário relativamente conservador para o ano de 2020, é possível observar que, somadas, as 27 capitais representam uma porção bastante significativa (15%) do total de emissões do país no que se refere ao transporte rodoviário. Vale notar que, não tendo sido possível incorporar às análises as emissões reais das cinco capitais selecionadas na amostra inicial (Belo Horizonte, Distrito Federal, Manaus, Palmas e Porto Alegre), adotou-se o mesmo valor que foi utilizado para os demais municípios. No entanto, se supõe que, assim como São Paulo e Rio de Janeiro, essas cinco cidades apresentariam resultados mais favoráveis, do ponto de vista da redução das emissões de GEE, uma vez que já possuem estruturas internas dedicadas ao enfrentamento das mudanças climáticas.

⁹⁷C-25T-Rod-A= 792,5 *25 e C-25T-Rod-B= 744,90 *25.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados encontrados indicam que, de fato, os municípios são atores relevantes e apresentam uma parcela de participação considerável no total de emissões de GEE do país. O setor de transportes rodoviários é inegavelmente a principal fonte de emissões dos centros urbanos e tenderá a se manter como uma das principais, sobretudo em grandes cidades como o Rio de Janeiro e São Paulo, e tendo em conta que o ritmo de urbanização deverá se intensificar nas próximas décadas.

Para o governo federal brasileiro, os resultados reforçam a necessidade de adoção de um olhar mais específico e de interlocução real com as autoridades municipais. Por sua vez, isso passa pela compreensão de que os governos subnacionais municipais representam uma oportunidade de lidar com a questão da mudança do clima de maneira mais assertiva, que tenderá a favorecer o cumprimento dos compromissos voluntários assumidos pelo país no cenário internacional. Como foi mencionado anteriormente, as medidas que vêm sendo implementadas desde a instauração da PNMC denotam uma evolução importante no sentido de se estabelecer diretrizes e de submetê-las às esferas estadual e municipal, para execução. No entanto, o que se observa é um cenário de aparente descompasso, dado pela carência de uma percepção holística por parte dos gestores em nível federal sobre o papel dos governos municipais na condução da agenda climática, no Brasil e no mundo.

Quanto à política externa brasileira, a atuação dos municípios analisados (São Paulo e Rio de Janeiro, de maneira mais aprofundada, e as demais 25 capitais de forma geral) evidencia o caráter cooperativo e complementar às diretrizes e estratégias estabelecidas no plano federal, corroborando a hipótese aqui defendida e sugerida pela literatura especializada (HOCKING, 1995, 1999; KEATING, 1999; SARAIVA, 2004; VIGEVANI; WANDERLEY; CINTRA, 2006; VIGEVANI, 2005; CEDEC, 2005; MIKLOS, 2010).

A atuação transnacional das cidades na governança das mudanças climáticas já é um fato consolidado (ANDONOVA; BETSILL; BULKELEY, 2009; BETSILL, 2012; HAPPAERTS, 2012), restando aos governos nacionais poucas alternativas que não sejam a demonstração de capacidade de adaptação institucional para lidar com essa arena, ou, em oposição, a adoção de uma postura de alheamento total frente ao fenômeno. Atualmente, a

posição dos governos subnacionais é incorporada à política externa brasileira de maneira muito indireta, sendo o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas o canal principal⁹⁸. Nesse sentido, o estreitamento da interação entre o Itamaraty e os órgãos municipais para discussão da pauta das mudanças climáticas poderia subsidiar os processos de formulação da política externa, incorporando as diferentes perspectivas vivenciadas por cada uma dessas unidades, seja pelas medidas já adotadas ou pelas dificuldades que vêm sendo enfrentadas no âmbito local.

Nesse ponto, esse cenário reflete algumas das dificuldades presentes na interação entre governos centrais e governos subnacionais, as quais se procurou levantar na discussão teórica desse trabalho. Mesmo reconhecendo que esse relacionamento tende a ser mais cooperativo e permeado pela complementaridade com a política externa federal, tensões, conflitos, disputas e barganhas também compõem essa dinâmica e merecem atenção (Tabela 8.). No caso da agenda da mudança do clima, os principais obstáculos parecem residir nas limitações jurídicas, no despreparo técnico dos gestores e servidores públicos para lidar com assuntos internacionais, na possibilidade de divergências pela composição partidária entre nível federal e subnacional, que podem implicar em constrangimentos para ambas as partes em temas mais sensíveis, além dos problemas de coordenação vertical, dados pela ausência de um diálogo mais aberto e de uma estratégia que tenha os governos subnacionais como interlocutores diretos por parte dos tomadores de decisão em âmbito federal.

Tabela 8. Pontos de tensão identificados na relação entre o governo central e os governos subnacionais no tema da mudança climática.

Lócus da tensão	Motivação	Potencial de conflito
1. Limitações jurídicas	Jurídica	Médio
2. Despreparo técnico	Institucional	Baixo
3. Composição partidária	Política	Médio
4. Problemas de coordenação vertical	Política	Médio

Fonte: Elaborado pela autora.

⁹⁸ Fonte: <http://www.forumclima.org.br/index.php/o-forum/composicao>.

Os esforços empreendidos aqui foram direcionados no sentido de ressaltar o impacto e a contribuição dos governos subnacionais municipais para a efetividade das medidas e políticas acordadas em nível federal. Como se procurou demonstrar, os governos subnacionais configuraram uma arena própria para a ação política, facilitada por meio das redes transnacionais, na qual levam posicionamentos e assumem compromissos políticos para implementar medidas para uma das principais questões globais da atualidade, qual seja, a da mudança do clima. Inclusive, muitos desses compromissos foram acordados em arenas nas quais as lideranças subnacionais não fazem parte, como é o caso do Protocolo de Quioto. Nesse sentido, o crescente reconhecimento da necessidade de envolvimento das autoridades locais por parte das organizações internacionais formais pode ser encarado como um forte indicativo de que mudanças na arquitetura multilateral intergovernamental possam se tornar uma realidade futura. Ao menos no caso específico do clima, as ações empreendidas no âmbito subnacional têm dado indícios de que esta se trata de uma via por onde os avanços podem, de fato, ocorrer.

Se, na prática, a relação entre governos centrais e subnacionais vem sendo pautada pela predominância da complementaridade e se, sobretudo na questão climática, há consciência de que a ação local pode se tornar um elemento condicionante do sucesso da política externa formulada em âmbito federal, o que mais é preciso para que os governos nacionais passem a incorporar de maneira mais direta as autoridades subnacionais no processo de formulação da PEB? Trata-se de uma questão fundamental dentro desse debate e que requer maior atenção por parte dos estudiosos de relações internacionais. Ainda que constituam elementos centrais para melhor compreender a dinâmica da atividade paradiplomática, as limitações, tensões e obstáculos presentes na relação intergovernamental apontados nesse trabalho parecem passíveis de superação com vistas à complementaridade entre as políticas externas de governos nacionais e subnacionais.

Por fim, é válido ressaltar que ao longo da elaboração desse estudo foram detectadas lacunas muito significativas nas informações disponíveis sobre as realidades dos municípios do país, o que requereu a adoção de premissas e simplificações metodológicas como forma de utilizar os melhores dados disponíveis no momento. A ausência de inventários municipais detalhados e padronizados (medidas, anos contabilizados, setores etc.) foi uma das principais dificuldades encontradas, juntamente com uma diversidade de documentos oficiais do governo que apresentam informações de grande amplitude e de pouco significado, que muitas vezes não conversam entre si. Assim, serão necessárias atividades futuras para

aperfeiçoamento dessas informações e a elaboração de estudos específicos, que possibilitem a redução das incertezas nos cálculos de emissões de gases de efeito estufa por parte de atores subnacionais brasileiros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDONOVA, L.; BETSILL, M. M.; BULKELEY, H. Transnational climate governance. **Global Environmental Politics**, v. 9, n. 2, p. 52–73, 2009.

ARAÚJO, I. V. DE. **A Influência Partidária no Nível Municipal: Paradiplomacia na Cidade de São Paulo**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, 2012.

AUER, M. R. Who participates in global environmental governance? Partial answers from international relations theory. **Policy Sciences**.v.33, p. 155–180, 2000.

BACK, A. Agenda climática do município de São Paulo: contribuição de redes transnacionais de governos locais. **Revista de Ciência Política**, 2012.

BETSILL, M. The Governance and Politics of Global Climate Change. Prepared for the 2012 **Spring Workshop on Public Policy Process (WOPPR) series on “Digging Theories in Environmental Policy and Management**. School of Public Affairs, University of Colorado-Denver. 28 March, 2012.

BETSILL, M.; BULKELEY, H. Looking Back and Thinking Ahead: A Decade of Cities and Climate Change Research. **Local Environment**, v. 12, n. 5, p. 447–456, out. 2007.

BETSILL, M. M.; BULKELEY, H. Transnational networks and global environmental governance: The cities for climate protection program. **International Studies Quarterly**, 2004.

BETSILL, M. M.; BULKELEY, H. Cities and the multilevel governance of global climate change. **Global Governance**, v. 1, 2006.

BIDERMAN, R. **Limites e Alcances da Participação Pública na Implementação de Políticas Subnacionais em Mudanças Climáticas e o Município de São Paulo**. Tese (Doutorado em Administração Pública). Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas, 2011.

BRASIL. Empresa de Pesquisa Energética - Ministério de Minas e Energia. **Balanço Energético Nacional 2010: Ano base 2009**. Rio de Janeiro: EPE, 2010a.

BRASIL. Ministro da Ciência e Tecnologia. **Segunda Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima**. Brasília - DF, 2010b.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **1o Inventário Nacional de Emissões Atmosféricas por Veículos Automotores Rodoviários: Relatório Final**. Janeiro de 2011.

BRASIL. **Plano Setorial de Transporte e de Mobilidade Urbana para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima (PSTM)**. Brasília - DF, 2013a.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Estimativas anuais de emissões de gases de efeito estufa no Brasil**. Brasília - DF, 2013b.

BULKELEY, H. Reconfiguring environmental governance: Towards a politics of scales and networks. **Political Geography**, v. 24, n. 8, p. 875-902, nov. 2005.

CARDOSO, D. et al. **Informe sobre o Estado e Qualidade das Políticas Públicas sobre Mudanças Climáticas e Desenvolvimento no Brasil: Um panorama geral, com destaque ao Setor de Agricultura, Florestas e outros usos do solo**. Maio de 2012.

CASTÁN BROTO, V.; BULKELEY, H. A survey of urban climate change experiments in 100 cities. **Global Environmental Change**, set. 2012.

CEDEC (Centro de Estudos de Cultura Contemporânea), UNESP (Universidade Estadual Paulista), PUC-SP (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo) e FGV/SP (Fundação Getúlio Vargas, São Paulo). **Gestão pública e inserção internacional das cidades: 1º Relatório Científico**. São Paulo: CEDEC, UNESP, PUC/SP, FGV/SP, 2006.

CNM, Confederação Nacional dos Municípios. **Atuação Internacional Municipal: Estratégias para Gestores Municipais Projetarem Mundialmente sua Cidade**. Confederação Nacional dos Municípios. Brasília: CNM, 2008.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Agenda 21**. Brasília: Senado Federal, 2001.

CORRÊA DO LAGO, A. A. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas**. Fundação Alexandre de Gusmão (Funag) Ministério das Relações Exteriores. Brasília, 2006.

ESTEVO, J. DOS S. A Influência de fatores domésticos na formulação da política externa brasileira para mudanças climáticas. **Seminário Nacional Sociologia e Política: repensando desigualdades em novos contextos**. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2011a.

ESTEVO, J. DOS S. Política externa brasileira para mudanças climáticas. **3º Encontro Nacional ABRI**, 2011b.

FILHO, F. G. **A Paradiplomacia Subnacional no Brasil: Uma Análise da Política de Atuação Internacional dos Governos Estaduais Fronteiriços da Amazônia**. 06/06/2011. Tese (Doutorado em Reações Internacionais e Desenvolvimento Regional). Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

FILHO, G. Y. A inserção internacional do Brasil após dois séculos de independência. **Boletim Meridiano 47**, p. 27-33, 2013.

HAPPAERTS, S. Are you Talking to us? How Subnational Governments Respond to Global Sustainable Development Governance. **Environmental Policy and Governance**, v. 142, p. 127-142, 2012.

HOCKING, Brian. Patrolling the 'frontier': Globalization, localization and the 'actorness' of non-central governments. **Regional & Federal Studies**, v.9, n. 1, p.17-39, dez.1999.

_____. Bridging Boundaries: Creating Linkages. Non-Central Governments and Multilayered Policy Environments. **Welt Trends**, n.11, p.36-51, 1995.

KEATING, M. Regions and international affairs: Motives, opportunities and strategies. **Regional & Federal Studies**, v. 9, n. 1, p. 1–16, mar. 1999.

MALUF FILHO, A. F. **A Efetividade do Regime Internacional da Mudança Climática : A Contribuição dos Governos Subnacionais e a Mitigação da Mudança do Clima : A Liderança dos Governos Subnacionais**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, 2012.

MARTINS, R. D.; FERREIRA, L. D. C. Oportunidades e barreiras para políticas locais e subnacionais de enfrentamento das mudanças climáticas em áreas urbanas: evidências de diferentes contextos. **Ambiente & Sociedade**, v. 13, n. 2, p. 223–242, dez. 2010.

MARTINS, R. D.; FERREIRA, L. D. C. Climate change action at the city level: tales from two megacities in Brazil. **Management of Environmental Quality: An International Journal**, v. 22, n. 3, p. 344–357, 2011a.

MARTINS, R. D.; FERREIRA, L. D. C. Uma revisão crítica sobre cidades e mudança climática: vinho velho em garrafa nova ou um novo paradigma de ação para a governança local? **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 3, p. 611–642, jun. 2011b.

MEDEIROS, M. DE A.; SARAIVA, M. Os atores subnacionais no Mercosul: o caso das Papeleras. **Lua Nova**, v. 78, p. 77–108, 2009.

MIKLOS, Manoela. **A inserção internacional de unidades subnacionais percebida pelo estado nacional: a experiência brasileira**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp e PUC-SP), São Paulo, 2010.

NUNES, Carmen Juçara da Silva. **A paradiplomacia no Brasil: o caso do Rio Grande do Sul**. 30/04/2005. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

ONUJI, Janina; OLIVEIRA, A. J. Paradiplomacia e Relações Internacionais : a experiência de São Paulo. **Revista São Paulo em Perspectiva**, p. 1–24, 2007.

ONU-HABITAT, Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos. **Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012: Rumbo a una nueva transición urbana**. Agosto, 2012.

PMSP, Prefeitura Municipal de São Paulo. **Versão Consolidada do 2º Inventário de Emissões e Remoções Antrópica de Gases de Efeito Estufa do Município de São Paulo**. São Paulo, março de 2013.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO; COPPE/UFRJ. **Plano de Ação para Redução de Emissões de Gases de Efeito Estufa da Cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2011.

RODRIGUES, G. M. A. Relações internacionais federativas no Brasil. **Dados**, v. 51, n. 4, p. 1015–1034, 2008.

SALOMÓN, M.; NUNES, C. A ação externa dos governos subnacionais no Brasil—os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre: um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos. **Contexto Internacional**, v. 29, p. 99–147, 2007.

SARAIVA, J.F.S. A busca de um novo paradigma: política exterior, comércio externo e federalismo no Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 47, n. 2, p. 131–162, 2004a.

_____. From Centralist Federalism to the Cooperative Federalists Paradigm: Brazil's International Relations & Foreign Trade Policy. **Integration and Trade**, p. 81–102, 2004b.

SCHREURS, M. A. From the Bottom Up: Local and Subnational Climate Change Politics. **The Journal of Environment & Development**, v. 17, n. 4, p. 343–355, 1 dez. 2008.

UN-HABITAT, United Nations Human Settlements Programme. **Global Report on Human Settlements 2011: Cities and Climate Change**. Nairobi, 2011.

VIGEVANI, T. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais. Estados e municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, 2006.

VIGEVANI, T.; WANDERLEY, L. E.; CINTRA, R. **Ação Internacional das Cidades no Contexto da Globalização**. Cadernos CEDEC, no80. Centro de Estudos de Cultura Contemporânea São Paulo: Cedec, abril 2006.

VIOLA, E. **O Brasil na arena internacional da mitigação da mudança climática**. CINDES - Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, 2009.