

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

KARINA PIETRO BIASI RUIZ

**A DIMENSÃO SUBNACIONAL DA POLÍTICA EXTERNA:
O FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS E GESTORES MUNICIPAIS DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS SOB A PERSPECTIVA DAS REDES DE
POLÍTICAS PÚBLICAS**

PORTO ALEGRE

2020

KARINA PIETRO BIASI RUIZ

**A DIMENSÃO SUBNACIONAL DA POLÍTICA EXTERNA:
O FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS E GESTORES MUNICIPAIS DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS SOB A PERSPECTIVA DAS REDES DE
POLÍTICAS PÚBLICAS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial à obtenção do título de Mestra em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Luciana Leite Lima

Coorientadora: Prof^ª. Dr^ª. Maria Izabel Saraiva Noll

PORTO ALEGRE

2020

CIP - Catalogação na Publicação

Ruiz, Karina Pietro Biasi

A dimensão subnacional da política externa: o Fórum Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais sob a perspectiva das redes de políticas públicas / Karina Pietro Biasi Ruiz. -- 2020.

170 f.

Orientadora: Luciana Leite Lima.

Coorientadora: Maria Izabel Saraiva Noll.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2020.

1. Redes de Políticas Públicas. 2. Articulação federativa. 3. Paradiplomacia. 4. Redes de cidades. 5. Análise de Política Externa. I. Leite Lima, Luciana, orient. II. Saraiva Noll, Maria Izabel, coorient. III. Título.

KARINA PIETRO BIASI RUIZ

A DIMENSÃO SUBNACIONAL DA POLÍTICA EXTERNA: O FÓRUM NACIONAL
DE SECRETÁRIOS E GESTORES MUNICIPAIS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
SOB A PERSPECTIVA DAS REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Políticas Públicas da Universidade
Federal do Rio Grande do Sul como requisito para
obtenção do título de Mestra em Políticas Públicas.

Porto Alegre, 29 de julho de 2020.

Resultado: aprovada.

BANCA EXAMINADORA:

Prof^ª. Dr^ª. Mónica Salomón
PPG em Relações Internacionais
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Prof^ª. Dr^ª. Luciana Pazini Papi
Escola de Administração
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Prof. Dr. Sérgio Simoni Junior
PPG de Políticas Públicas
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Prof^ª. Dr^ª Luciana Leite Lima – Orientadora
PPG de Políticas Públicas
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Prof^ª. Dr^ª. Maria Izabel Saraiva Noll – Coorientadora
PPG de Políticas Públicas
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

*Dedico este trabalho à Sonia Ranincheski, quem primeiro nos
desafiou a pensar para além da caixa-preta do Estado.*

AGRADECIMENTOS

A todos aqueles que defendem a educação pública brasileira e, em especial, aqueles que constroem a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, minha casa durante os últimos oito anos.

Aos professores que tive ao longo da vida e às minhas orientadoras no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Maria Izabel Saraiva Noll e Luciana Leite Lima.

Aos gestores municipais que colaboraram para a realização desta pesquisa – sem vocês ela não seria possível – e ao FONARI, que forneceu suporte à pesquisa disponibilizando documentos e auxiliando na divulgação da mesma.

Aos colegas do Núcleo de Pesquisa de Gestão Municipal (NUPEGEM) e aos ex-colegas do Núcleo de Estudos em Economia Criativa e da Cultura (NECCULT) pelos desafios e pelos exemplos de profissionalismo e companheirismo.

À minha família expandida: Iracema, Alejandro, Rafael, Breno e Laisa, obrigada por, de diferentes formas, segurar as pontas e me incentivar a continuar. À Maria Paula, Caroline Scherer, Carlos Alberto, Maria Tereza, Nicole e Taciana pelo apoio acadêmico e pela amizade. É lindo dividir a vida com vocês.

RESUMO

Apesar da compreensão generalizada de que as relações internacionais brasileiras são monopólio do governo federal, estados e municípios brasileiros têm atuado internacionalmente com estratégias externas discerníveis e estruturas burocráticas específicas para o tema desde a década de 1980. Ao lado do crescimento numérico destas estruturas, em 2005 teve início o Fórum Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais (FONARI), iniciativa de articulação dos gestores de municípios com atuação internacional para representar os interesses dos mesmos no diálogo federativo e com outros atores, bem como para qualificar tal atuação. Tendo em vista que a iniciativa não foi formalmente institucionalizada, esta pesquisa objetiva analisar as características, a trajetória e as formas de funcionamento do FONARI como uma rede de política pública. Seguindo o modelo proposto por Rhodes, entende-se estas redes como um conjunto de relações relativamente estáveis, não hierárquicas e independentes, motivadas pelo compartilhamento de interesses em políticas públicas específicas e mantidas através do intercâmbio de recursos. Por meio da análise qualitativa de dados primários, obtidos através de entrevistas semi-estruturadas e questionários aplicados a gestores que participaram do FONARI, e secundários, esta pesquisa mostra que o FONARI é composto centralmente por municípios com atuação internacional. Como rede, mantém relações de interdependência com outros atores, em especial setores do governo federal, governos estaduais, associações municipalistas e outras redes de cidades. Contudo, ainda que predomine entre os gestores entrevistados a percepção de que as trocas realizadas através do FONARI são benéficas às cidades envolvidas, as relações internas da rede são frágeis, sobretudo devido à instabilidade das estruturas municipais de relações internacionais.

Palavras-chave: Redes de Políticas Públicas. Articulação federativa. Redes de cidades. Paradiplomacia. Análise de Política Externa. Modelo Rhodes. FONARI.

ABSTRACT

Despite the widespread understanding that in Brazil international relations are monopoly of the federal government, Brazilian states and municipalities have acted abroad in a institutionalized way – with discernible external strategies and through specific bureaucratic structures – since the 1980s. Beside multiplication of these structures, in 2005 the National Forum of Municipal Secretaries and Managers of International Relations (FONARI) started. FONARI is an initiative to articulate municipalities with international operations, created to qualify such action and to represent their interests in the federative dialogue and in relations with other actors. Since the initiative was not institutionalized, this research aims to analyze the characteristics, the trajectory and the functioning of FONARI as a public policy network. Following the “Rhodes model”, these networks are understood as a set of relatively stable, non-hierarchical and independent relationships, motivated by shared public policies interests and maintained through the exchange of resources. Through qualitative analysis of secondary and primary data, obtained in semi-structured interviews and surveys applied to managers linked to FONARI, this research shows that FONARI is a public policy composed by municipalities with international operations – and not by specific managers or other actors. As a network, it maintains interdependent relations in particular with sectors of the federal government, state governments, municipal associations and other city networks. However, despite the predominant perception among the interviewed managers that exchanges made through FONARI are beneficial to the cities involved, the network’s internal relations are fragile, mainly due to the characteristic instability of the municipal structures of international relations in Brazil.

Keywords: Public policy networks. Federative articulation. City networks. Paradiplomacy. Foreign Policy Analysis. Rhodes model. FONARI.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. O Estado como Ator em uma Situação.....	23
Figura 2. Número de redes de cidades, por ano (1885 – 2015)	31
Figura 3. Atores internacionais conforme influência da soberania, segundo Salomón (2012)	35
Figura 4. Determinantes da paradiplomacia, segundo Soldatos (1991).....	37
Figura 5. Mapa dos municípios e estados membro do FONARI (2009 - 2019).....	84
Figura 6. Linha do tempo: gestões do FONARI e eleições municipais.....	88
Figura 7. Nuvem de palavras a partir de questionário com os participantes do FONARI ...	97

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Participação de municípios em consórcios públicos intermunicipais, por setor (n = 2.903)	57
Gráfico 2. Distribuição de frequências da população dos Municípios Associados (2010, n = 42).....	81
Gráfico 3. Distribuição de frequências da população dos municípios brasileiros (2010, n = 5.565).....	81
Gráfico 4. Distribuição de frequências do IDHM dos Municípios Associados (n = 42).....	82
Gráfico 5. Distribuição de frequências do IDHM dos municípios brasileiros (n = 5565)....	82
Gráfico 6. Distribuição dos municípios membros do FONARI conforme região (2009 - 2019)	83
Gráfico 7. Distribuição dos municípios brasileiros por região (2010)	83
Gráfico 8. Distribuição regional dos municípios membros do FONARI e dos gestores que responderam ao questionário aplicado.....	85
Gráfico 9. Médias anuais de participação nos eventos do Fórum e crescimento no número de Municípios Associados.	94
Gráfico 10. Municípios com maior participação nos eventos do FONARI, por ano (n = 7).....	95
Gráfico 11. Municípios com maior participação nos eventos do FONARI, por eventos (n = 12).....	96
Gráfico 12. Composição partidária dos Municípios Associados ao FONARI, ano de entrada vs. 2020 (n = 44 e n = 42)	110
Gráfico 13. Participação em reuniões e Assembleias do FONARI (outros atores)	122
Gráfico 14. Presença de municípios, unidades federativas e outros atores nas Reuniões e Encontros da Cooperação Internacional Descentralizada do Brasil	129

LISTA DE QUADROS

Quadro 1.....	28
Quadro 2. Atores envolvidos nos estágios dos processos de política externa de impactos domésticos diferenciados.....	29
Quadro 3. Modelo Rhodes: dimensões determinantes.....	44
Quadro 4. Modelo Rhodes: tipologia.....	45
Quadro 5. Fases das relações intergovernamentais no Brasil, segundo Sano e Abrucio (2013).....	54
Quadro 6. Distribuição constitucional das competências em política externa, segundo Sanchez et al. (2006).....	59
Quadro 7. Estruturas estaduais de relações internacionais, conforme Tavares (2014).....	61
Quadro 8. Cidades com estruturas específicas e/ou responsáveis pela temática internacional em 2008 e em 2012 ¹	62
Quadro 9. Sistematização do Modelo Rhodes.....	74
Quadro 10. Municípios Associados ao FONARI.....	80
Quadro 11. Gestões do FONARI (2009 - 2020).....	87
Quadro 12. Características das estruturas das cidades coordenadoras do FONARI,.....	114
Quadro 13. <i>Status</i> da área internacional enquanto coordenadora do FONARI.....	114
Quadro 14. Relação entre eventos do FONARI e outros eventos nacionais e internacionais.	116
Quadro 15. Participação de representantes internacionais.....	122
Quadro 16. Participação em reuniões e Assembleias do FONARI (outros atores).....	123
Quadro 17. Modelo Rhodes: dimensões determinantes do FONARI.....	132

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ABM	Associação Brasileira de Municípios
AC	Acre
ADS	Análise de Paradiplomacia
AFEPA	Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares
AL-LAs	Aliança Euro-Latinoamericana de Cooperação entre Cidades
AM	Amazonas
AP	Amapá
APE	Análise de Política Externa
ARF	Assessoria de Relações Federativas
BA	Bahia
CE	Ceará
CF	Constituição Federal de 1988
CGLU	Cidades e Governos Locais Unidos
CID	Cooperação Internacional Descentralizada
CNM	Confederação Nacional de Municípios
DEM	Democratas
DF	Distrito Federal
ES	Espírito Santo
FMDV	Fundo Global para o Desenvolvimento das Cidades
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNP	Frente Nacional de Prefeitos
FOCID	Fórum de Gestores de Cooperação Internacional Descentralizada
FONARI	Fórum Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais
GO	Goiás
GRI	Gerência de Relações Internacionais da Prefeitura Municipal de Porto Alegre
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Economia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IGHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

MA	Maranhão
MG	Minas Gerais
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MUNIC	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
n.d.	não definido
n.i.	não indicado
ONU	Organização das Nações Unidas
PA	Pará
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PE	Pernambuco
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PFL	Partido da Frente Liberal
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP	Partido Progressista (atual Partido Progressista Nacional)
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Presidência da República
PR	Paraná
PRB	Partido Republicano Brasileiro (atual Republicanos)
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PV	Partido Verde
RI	Relações Internacionais
RJ	Rio de Janeiro
RS	Rio Grande do Sul

SAF	Subchefia de Assuntos Federativos
SC	Santa Catarina
SP	São Paulo
SUS	Sistema Único de Saúde
TO	Tocantins
UFs	Unidades Federativas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS	20
2.1	ABRINDO A “CAIXA-PRETA” DO ESTADO.....	21
2.2	DA PARADIPLOMACIA À POLÍTICA EXTERNA FEDERATIVA	30
2.3	REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS	39
3	A AÇÃO EXTERNA SUBNACIONAL COMO POLÍTICA PÚBLICA	49
3.1	O MUNICÍPIO NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA.....	49
3.2	A ATUAÇÃO INTERNACIONAL SUBNACIONAL E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	57
3.3	APRESENTANDO O CENÁRIO: LEVANTAMENTOS E CONSIDERAÇÕES SOBRE A ATUAÇÃO SUBNACIONAL BRASILEIRA	60
3.4	RELAÇÕES FEDERATIVAS E A ATUAÇÃO INTERNACIONAL MUNICIPAL	66
4	APRESENTANDO O FONARI	72
4.1	METODOLOGIA	72
4.2	VISÃO GERAL DO FONARI	75
5	ANÁLISE DE REDES: O FONARI A PARTIR DO MODELO RHODES	91
5.1	PARTICIPAÇÃO.....	91
5.1.1	O acesso ao FONARI.....	91
5.1.2	Os interesses e as motivações para a participação no FONARI	96
5.2	RECURSOS.....	100
5.2.1	Autoridade.....	100
5.2.2	O FONARI na discussão sobre o Marco Jurídico da Cooperação Internacional Descentralizada.....	101
5.2.3	Legitimidade	107
5.2.4	Dinheiro e organização	113
5.2.5	Informações.....	118
5.3	GRAU DE INTEGRAÇÃO DA REDE.....	120

5.3.2	Interdependência vertical: as relações entre os gestores municipais	129
5.5	O FONARI DE ACORDO COM O MODELO RHODES.....	131
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	134
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	139
	APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO	156
	APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTAS.....	161
	APÊNDICE C – DISTRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS DE COMPETÊNCIAS SOBRE POLÍTICA EXTERNA, DE ACORDO COM SANCHEZ ET AL. (2006)	162
	APÊNDICE D – PERFIL DOS MUNICÍPIOS ASSOCIADOS, SEGUNDO AS VARIÁVEIS DE MATSUMOTO (2011)	165

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, as relações internacionais têm sido entendidas como monopólio do governo central desde o período imperial. Esta compreensão parece ter se mantido no processo de redemocratização brasileira, uma vez que a Constituição Federal instituída em 1988 (CF) distribuiu as competências de política externa entre os três poderes federais sem prever “em mais de suas cinquenta emendas [...] a possibilidade de que Estados federados, Distrito Federal e municípios desenvolvam relações internacionais” (RODRIGUES, 2008, p. 1019)¹. Por outro lado, a redemocratização também veio acompanhada de uma atuação internacional subnacional mais estruturada, isso é, com a formulação de estratégias externas e a criação de estruturas burocráticas específicas para as relações internacionais por parte de estados e municípios (SALOMÓN; 2012).

Ainda antes da CF, em 1983, o estado do Rio de Janeiro criou sua Assessoria de Relações Internacionais (GONÇALVES; OLIVEIRA, 2017). Em 1987, foi a vez do Rio Grande do Sul, com sua Secretaria Especial para os Assuntos Internacionais, e da cidade do Rio de Janeiro, com a Coordenadoria de Relações Internacionais e do Cerimonial (NETO, 2014; RIO DE JANEIRO (RJ), 2016). Na década de 1990, ao menos outros seis municípios e cinco unidades federativas (UFs) criaram suas áreas², e em 1997 o próprio governo federal criou uma estrutura específica para lidar com o tema: a Assessoria de Relações Federativas (ARF).

Vinculada ao Ministério das Relações Exteriores, a ARF representou o início de uma política de Estado voltada à atuação externa de estados e municípios. Em 2003, a estrutura foi reformulada, transformando-se na Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA). No mesmo ano, foi criada a Subchefia de Assuntos Federativos (SAF), ligada à Casa Civil, que passou a capitanear a política do governo federal para o tema, representando uma mudança da política de Diplomacia Federativa, conduzida pela ex-ARF, à de Cooperação Descentralizada. Ou, ainda, de uma postura federal de coordenação e controle a uma de coordenação e promoção da atuação internacional subnacional (MIKLOS, 2010).

¹ O Brasil difere-se, assim, de outras federações que prevêm constitucionalmente a atuação internacional de entes subnacionais, como Estados Unidos, Canadá, Alemanha e Suíça. Também a Argentina, a partir de sua Reforma Constitucional de 1994, permite que suas províncias e distrito federal assinem convênios internacionais, desde que informado ao governo central (RODRIGUES, 2006).

² A saber: entre 1993 e 1996, as cidades de Porto Alegre, Campinas e Belo Horizonte; entre 1997 e 2000, as cidades de Santo André e Maringá (CNM, 2011, p. 26); entre 1991 e 1995, as UF's de Ceará, São Paulo, Distrito Federal e Mato Grosso; e, entre 1996 e 1999, o Amapá (CNM, 2011, p. 26; BRIGAGÃO, 2005; TAVARES, 2014).

Concomitantemente às mudanças do governo federal houve uma expansão das estruturas subnacionais de relações internacionais. O primeiro mapeamento a nível nacional destas estruturas municipais foi realizado pela Confederação Nacional de Municípios (CNM) durante 2008. Naquele ano, 30 cidades possuíam alguma estrutura, enquanto outras 116 possuíam um responsável pelos assuntos internacionais (CNM, 2011). O tema também foi mapeado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) através da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) de 2012, ano em que 47 cidades mantinham estruturas específicas para as relações internacionais e 66, responsáveis pela área (IBGE, 2013). Quanto aos estados, em mapeamento feito em 2014, 26 das 27 unidades federativas possuíam algum tipo de estrutura para as relações internacionais (TAVARES, 2014).

Mas o aumento no número destas estruturas não significa a manutenção das mesmas. Isso se deve ao que Vigevani (2006) caracteriza como sendo uma lógica de *stop and go* da atuação subnacional brasileira: existe uma “alternância de períodos nos quais um determinado governo subnacional desenvolve estratégias discerníveis de política externa, normalmente com o apoio de uma estrutura internacional, e períodos em que essas estratégias e estruturas desaparecem” (SALOMÓN, 2012, p. 280). Assim, estes mapeamentos funcionam como fotografias daquelas gestões municipais ou estaduais, uma vez que, pela falta de consolidação da área, sua manutenção depende da dinâmica eleitoral.

Este é o contexto em que surge o Fórum Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais (FONARI), objeto desta pesquisa. Em sua origem, podem ser apontados dois marcos: a realização em 2005 do I Fórum Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais e a decisão, em 2009, “pela institucionalização do [FONARI] na forma de pessoa jurídica de direito privado de caráter associativo” (FONARI, 2009a).

Ao iniciar esta pesquisa, contudo, não era possível afirmar como – ou se – esta institucionalização havia ocorrido. Era preciso, portanto, compreender como se dava o funcionamento do FONARI: seria ao molde de outros arranjos de cooperação federativa existentes, como os conselhos de secretários estaduais e intermunicipais; ou, ainda, teria um funcionamento mais tímido, restrito a discussões sobre assuntos pertinentes aos gestores? Além disso, quem compunha o FONARI: gestores, as estruturas por eles representadas ou seus municípios?

O que este trabalho mostra é que o FONARI pode ser visto como uma iniciativa de articulação de municípios com atuação internacional, ou, como na interpretação aqui proposta, uma rede de políticas públicas. Como tal, o FONARI completa 15 anos de

existência em 2020, ano de publicação desta dissertação. Nesse período, o FONARI atuou em prol de seus objetivos expressos: a representação dos interesses dos municípios brasileiros com atuação internacional no diálogo com outros entes federativos e atores e a qualificação desta atuação (FONARI, 2011, 2020a); tendo somado pelo menos 42 municípios e outros 5 estados como membros associados. Ademais, a promoção de eventos e a manutenção de canais de comunicação fizeram com que diversos outros atores tenham se aproximando ao Fórum, dentre eles gestores dos três níveis federativos brasileiros, representantes de associações municipalistas, de organizações internacionais e de governos subnacionais exteriores.

Desta feita, esta é uma pesquisa qualitativa, de caráter descritivo e de desenho não experimental, cujo objetivo é analisar as características, a trajetória e as formas de funcionamento do FONARI a partir da perspectiva de redes de políticas públicas. Este problema de pesquisa se desdobra em outras quatro questões. A primeira é identificar quem é o FONARI, ou seja, quem são os atores que, ao se relacionar, constroem a rede aqui estudada: são os entes federativos, as estruturas internacionais, seus gestores ou outros? Uma vez identificados estes atores, cabe compreender o que os motiva a participar do FONARI; como se dão as relações entre eles, isso é, como se dá o funcionamento da rede; e quais os impactos da participação na rede sobre atores envolvidos. Encarar o FONARI como uma rede de políticas públicas afeta cada uma destas questões. Não é do escopo desta pesquisa, por exemplo, mapear os interesses pessoais ou político-partidários que levaram os atores a se aproximar do Fórum, se não quais os interesses em políticas públicas motivaram esta aproximação e quais os impactos dela sobre as políticas públicas dos atores envolvidos.

Para tal, a pesquisa faz uso de fontes primárias e secundárias. Dentre as secundárias, estão documentos disponibilizados pelo FONARI: sua Carta de Princípios (FONARI, 2009a); sua Proposta de Estatuto (FONARI, 2011); além de uma série de balanços e informes de gestão, atas, ofícios e listas de presença de reuniões e encontros promovidos pelo Fórum. Para a obtenção dos dados primários, foi elaborado e aplicado um questionário *on-line* durante o ano de 2019 entre os gestores identificados a partir de um mapeamento inicial. E, entre outubro de 2019 e janeiro de 2020, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com sete gestores participantes, além de uma entrevista piloto com outro gestor participante realizada em abril de 2019.

Reconhecendo a existência de pelo menos duas perspectivas sobre o conceito de redes de políticas públicas, este trabalho adota a perspectiva das redes como modelos de intermediação de interesses (BÖRZEL, 1988; RHODES, 2006; SABATIER, 2007). Ou

seja: aqui, estas redes são vistas como um conjunto de relações relativamente estáveis, não hierárquicas e independentes. Entende-se que estas relações são motivadas pelo compartilhamento de interesses em torno de políticas públicas específicas cuja busca leva os atores vinculados a manter intercâmbios de recursos, devido à compreensão comum entre eles de que “a cooperação é a melhor maneira de alcançar as metas comuns” (BÖRZEL, 1998, p. 254, tradução nossa).

Especificamente, esta pesquisa faz uso do que veio a ser chamado de “modelo Rhodes” (BÖRZEL, 2011). Proposto por Rhodes no início da década de 1980 em estudo sobre as relações entre os governos não centrais e o governo britânico, o modelo defende a existência de diferentes padrões de interação entre os atores envolvidos nas redes. Consequentemente, constrói uma tipologia das redes de políticas públicas, analisando-as a partir de três dimensões centrais, a saber: a de participação, que abarca os interesses e o acesso à rede; as distribuições de recursos entre os participantes - a prévia e a feita por meio das trocas; e o grau de integração da rede - tanto interno, analisando se os participantes da rede são atomizados ou interdependentes, quanto externo, analisando se a rede é insulada ou interdependente com outras redes e atores (MARSH; RHODES, 1992a, 1992b).

Por conseguinte, o modelo analítico utilizado incorpora as três últimas questões levantadas anteriormente. Assim, este trabalho possui dois objetivos específicos. O primeiro é compreender quem é o FONARI, mapeando quais os atores compõem o Fórum e quais estão envolvidos na rede que ele representa. Em segundo lugar, esta pesquisa busca analisar o FONARI como uma rede de políticas públicas, a partir das dimensões determinantes apresentadas no modelo Rhodes (participação, distribuição de recursos e grau de integração da rede)³. A hipótese inicialmente sugerida aqui é a de que o FONARI funciona como uma rede de gestores subnacionais que objetivam tanto obter maior reconhecimento e participação na política externa brasileira quanto funcionar como um fórum de cooperação técnica permanente, tendo em vista a baixa institucionalização de suas estruturas.

³ Além disso, esta pesquisa mobiliza os estudos de Análise de Política Externa (APE). No campo das Relações Internacionais, a APE foi uma das pioneiras a considerar os fatores internos aos Estados como relevantes para a construção das políticas externas, ao reconhecer o que Putnam (2010) viria a chamar de jogo de dois níveis: a necessidade de que os tomadores de decisão considerem - e busquem influenciar - tanto os fatores internacionais quanto nacionais. E, ao assumir que a formulação e a implementação das políticas externas se inserem “na dinâmica das escolhas de governo [resultantes] de coalizões, barganhas, disputas, acordos entre representantes de interesses diversos” (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 24), a APE aproximou a política externa às demais políticas públicas, incluindo em suas análises atores antes desconsiderados - como os governos subnacionais aqui estudados.

Como será visto adiante, o FONARI e seus membros participaram dos principais debates sobre a normatização da atuação internacional de estados e municípios brasileiros, além de servir como fórum de articulação para demandas específicas destes entes, de colaboração e capacitação entre os gestores participantes, e de disseminação sobre o tema. Assim, além de lançar luz ao caso do FONARI, esta pesquisa objetiva colaborar com os debates sobre a atuação internacional dos estados e municípios brasileiros, partindo da compreensão de que a política externa também é uma política pública.

Para isso, o trabalho está estruturado em cinco partes, afora esta introdução. No segundo capítulo são abordados os debates teóricos sobre a inclusão do ambiente doméstico nas análises de política externa; sobre a compreensão dos entes subnacionais como atores internacionais, enfatizando estudos sobre o caso brasileiro; e é apresentado o modelo analítico de redes de políticas públicas aqui utilizado. O terceiro capítulo trata exclusivamente do Brasil: situa o município no federalismo brasileiro e apresenta a atuação internacional subnacional a partir de três pontos: das análises desta atuação perante a Constituição Federal de 1988, seu histórico e as reações do governo federal.

O quarto capítulo se aproxima da análise aqui proposta, detalhando a metodologia utilizada e fazendo uma apresentação geral do FONARI. No quinto capítulo, o FONARI é analisado a partir do modelo Rhodes aqui sistematizado. É possível aproximar as três dimensões centrais do modelo às questões aqui propostas: a dimensão de participação explicita quem são os atores que compõem o Fórum bem como suas motivações para participar do mesmo, enquanto as de recursos e de integração da rede permitem pensar como os atores envolvidos se relacionam e quais os impactos, para eles, de participar do FONARI. Ademais, pela importância do debate para o FONARI e para o caso brasileiro, o capítulo destaca o papel do Fórum em meio à construção de um marco jurídico para a Cooperação Internacional Descentralizada. Por fim, o sexto capítulo traz as considerações finais da pesquisa.

2 DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS

De forma introdutória, cabe explicitar algumas definições utilizadas neste trabalho. Aqui, entendem-se as políticas públicas como as ações dos governos em resposta a questões vistas como problemas sociais (SOUZA, 2006; RUAS, 2013). Mais do que um recorte, conceituar as políticas como as ações governamentais funciona, para Muller e Surel (2002), como uma lente analítica: o campo parte da análise dos resultados (*outputs*) da atividade política para analisar tanto a ação pública (*policies*) quanto às instituições políticas (*polity*) e as relações políticas (*politics*).

A limitação de políticas como as ações estatais, por sua vez, deriva do entendimento de que são os governos aqueles capazes de materializar as políticas públicas. Segundo Ruas, ainda que os atores privados ajam em prol do interesse público seus poderes não se estendem à “sociedade como um todo” e suas decisões não têm um “caráter jurídico imperativo” como as do Estado (RUAS, 2013, p. 18). Ainda, as políticas públicas são entendidas como ações intencionais, com objetivos pré-determinados, e de longo prazo, envolvendo atores formais e informais em seus processos de formulação, decisão, implementação e avaliação (SOUZA, 2006).

No campo das Relações Internacionais, cabe diferenciar três conceitos que serão utilizados ao longo do trabalho: diplomacia, política externa e relações internacionais. Segundo Cervo (2008), a diplomacia é a ação externa dos governos, e se diferencia tanto da política externa quanto das relações internacionais. Para o autor, a fim de que a diplomacia não seja mera “conduta vazia”, deve ser vinculada a uma agenda de política externa, ou seja, a uma definição de objetivos, valores e padrões de conduta capazes de fornecer conteúdo a ação diplomática. As relações internacionais, por sua vez, são o fenômeno mais abrangente, que compreende as ações vinculadas e as não vinculadas às agendas de política externa.

Ainda, cabe destacar que a institucionalização é aqui vista como um processo, ou melhor, como um conjunto de processos sequenciais. Seguindo o exposto por Zucher e Tolbert (1999), este processo inicia com o desenvolvimento de comportamentos (e, possivelmente, estruturas) para a solução de problemas; passa pela atribuição de significados socialmente compartilhados a estes comportamentos e/ou estruturas; e culmina na continuidade histórica dos mesmos, com sua transmissão a novos membros para os quais estas estruturas são fatos (ZUCHER; TOLBERT, 1999). Assim, mais do que uma assumir a institucionalização como uma qualidade – um ser ou não ser -, o conceito comporta a

existência de diferentes níveis de institucionalização e, conseqüentemente, de capacidades variáveis na determinação de comportamentos e estabilidade das estruturas.

Desta feita, este capítulo busca ir das Relações Internacionais às Políticas Públicas. Nisto, as seções a seguir situam teoricamente a atuação internacional dos governos subnacionais, discutindo as políticas externas como políticas públicas. Ademais, a fim de buscar ferramentas para a análise do FONARI, é apresentada uma breve revisão da literatura sobre redes de políticas públicas, enfatizando a análise feita por Rhodes (2003) acerca das redes formadas por atores governamentais.

2.1 ABRINDO A “CAIXA-PRETA” DO ESTADO

O campo acadêmico das Relações Internacionais nasceu no início do século XX, inicialmente marcado pela preocupação de evitar uma nova guerra mundial e enfatizando o papel do direito e da ordem internacional como meios de alcançar a paz⁴. A partir dos anos 1930, o realismo passou a ser o paradigma dominante do campo⁵. Nele, os Estados são os atores centrais, fazendo com que as relações internacionais sejam compreendidas como relações interestatais (SARFATI, 2005). Por não existir nenhuma autoridade superior aos Estados e capaz de ordenar o Sistema Internacional, este é visto como estruturalmente anárquico, característica que constrange os Estados a pautar sua atuação na busca pela sobrevivência. Como consequência, o principal tema das relações internacionais para os realistas é a segurança nacional, vista como a “alta política” enquanto os demais assuntos (incluindo a economia) seriam a “baixa política”.

Ainda, o paradigma realista vê os Estados como atores racionais, em busca da maximização dos ganhos e minimização das perdas, e unitários. Ou seja: entende que as divergências domésticas são, em última instância, resolvidas de forma autoritária a fim de garantir que os governos estabelecidos se coloquem no ambiente externo como a única voz dos países. Assim, para os realistas, “as variáveis internas têm pouco peso em comparação com as variáveis sistêmicas” (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p. 45), de forma que não

⁴ Segundo Sarfati, o campo acadêmico tem como marco a criação da cadeira Woodrow Wilson de Política Internacional em 1919, no Reino Unido. No entanto, grande parte dos Departamentos de Ciências Políticas estadunidenses e europeus somente começou a trabalhar com o tema em meados da década de 1950 (SARFATI, 2005, p. 16).

⁵ Conforme Gonçalves (2005), apesar de haver unanimidade quanto à nomeação do paradigma realista, o mesmo não se dá com os outros paradigmas de relações internacionais. Na verdade, tampouco há concordância quanto ao número de paradigmas existentes - para alguns autores, como Ole Waever, seriam três paradigmas (Realismo, Pluralismo/Interdependência e Marxismo/Radicalismo), enquanto Evans e Newham (1988) chegam a listar sete paradigmas (a saber, Realismo, Behaviorismo, Neorealismo, Neoliberalismo, Teoria do Sistema Mundial, Teoria Crítica e Pós-Modernismo).

existiriam motivos para olhar para dentro da “caixa-preta” do Estado ao analisar as relações internacionais (VIOTTI; KAUPPI, 2012; SARFATI, 2005).

A partir da década de 1950 alguns trabalhos se contrapuseram a esta ideia e passaram a abarcar em suas análises os fatores domésticos das políticas, sem desconsiderar os fatores sistêmicos (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013). Entre eles, o trabalho de Snyder et al. (1954) tem caráter pioneiro e é fundacional para a Análise de Política Externa (APE), subdisciplina das Relações Internacionais que adota como objeto “o estudo da política externa de governos específicos, considerando seus determinantes, objetivos, tomada de decisões e ações efetivamente realizadas” (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p. 40; MILANI; PINHEIRO, 2013; LENTNER, 2006).

Na obra, o Estado é mantido como unidade básica de análise. No entanto, os autores se contrapõem à “sutil transformação da palavra “Estado” de uma abstração analítica [...] a um símbolo que alegadamente representa uma entidade concreta, ou seja, um objeto ou pessoa com existência própria, separada das pessoas reais e de seus comportamentos.” (SNYDER et al., 2002, p. 39, tradução nossa).

Eles propõem pensar o Estado como as ações feitas por aqueles que agem em nome dele. Para os autores, os tomadores de decisão (compreendidos como os oficiais do governo⁶) seriam os responsáveis por relacionar fatores nacionais (internos) e internacionais (externos) aparentemente não relacionados. Analisar o Estado como ator, portanto, exige recriar “[o] “mundo” dos tomadores de decisão como *eles* o veem”, uma vez que a “maneira como *eles* definem as situações se transforma em outra forma de dizer como o Estado atua e por que.”⁷ (SNYDER et al., 2002, p. 59, tradução nossa).

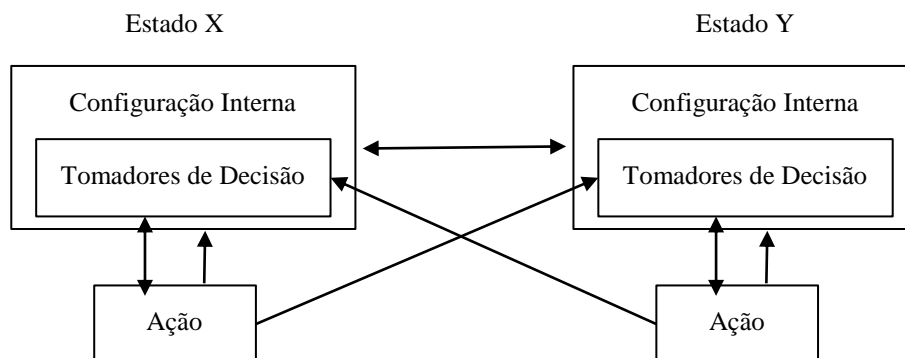
Sendo a política externa as ações estatais feitas por seus funcionários, Snyder et al. (2002) defendem que as relações internacionais ou, ao menos, a política internacional, deve ser pensada como um conjunto de processos de interação estatal ocorridos na estruturas governamentais. Nele, os tomadores de decisão de diferentes países (com configurações internas próprias) definem o que entendem como seus objetivos, ferramentas disponíveis, relações estabelecidas e a própria situação diante da qual precisam agir⁸, como mostrado no esquema da Figura 1.

⁶ Do original: “Actually there is no state action until *some* officials act, no matter how powerful, there is no way of imputing official status to private citizens.” (SNYDER et al., 2002, p. 85).

⁷ Do original: “*State action is the action taken by those acting in the in the name of the state. Hence, the state is its decision-makers. State X as actor is translated into his decision-makers as actors*” (SNYDER et al., 2002, p. 59)

⁸ Do original: “Basically, action exists (analytically) when the following components can be ascertained: actor (or actors), goals, means, and situation. The situation is defined by the actor (or actors) in terms of the way the

Figura 1. O Estado como Ator em uma Situação



Fonte: traduzido de Snyder et al. (2002, p. 57).

O esquema analítico dos autores se assemelha ao apresentado em 1988 por Robert D. Putnam em estudo sobre os processos de negociação internacional⁹. Para Putnam, os tomadores de decisão lidam não só com fatores, mas também com as pressões domésticas e internacionais. Além disso, ao compreender o Estado como seus tomadores de decisão, ele deixa de ser um ator unitário e passa a ser “o Estado, eles” (PUTNAM, 2010, p. 151). Assim, há política tanto no nível externo quanto no interno:

No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seu interesse pressionando o governo a adotar políticas favoráveis a seus interesses e os políticos buscam o poder constituindo coalizões entre esses grupos. No nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas. Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos tomadores de decisão, pois seus países permanecem ao mesmo tempo interdependentes e soberanos. (PUTNAM, 2010, p. 151)

Seu modelo analítico dos jogos de dois níveis permite a inclusão de atores domésticos antes desconsiderados nas análises de política externa. Desta forma, tanto as contribuições de Snyder et al. (2002) quanto de Putnam (2010) reforçam a percepção do caráter “interméstico” dos processos de tomada de decisões de política externa adotada pela APE, isso é, a defesa de que tanto fatores domésticos quanto externos devem ser

actor (or actors) relates himself to other actors, to possible goals, and to possible means, and in terms of the way means and ends are formed into strategies of action subject to relevant factors in the situation. These ways of relating himself to the situation (and thus defining it) will depend on the nature of the actor - or his orientations.” (SNYDER et al., 2012, p. 58).

⁹ Antes dele, os estudos de Rosenau (1967) sobre os fatores domésticos da política e de Allison (1971) sobre a Crise dos Mísseis reforçaram a premissa de que fatores e atores domésticos seriam tão relevantes quanto o contexto internacional no processo de formulação de política externa (MILANI; PINHEIRO, 2013).

considerados na formulação das ações estatais no plano internacional (FIGUEIRA, 2011). Para Milani e Pinheiro (2013), este movimento aproxima a política externa das demais políticas públicas, trazendo-a ao campo da política (*politics*) ao reconhecer que

[...] sua formulação e implementação se inserem na dinâmica das escolhas de governo que, por sua vez, resultam de coalizões, barganhas, disputas, acordos entre representantes de interesses diversos, que expressam, enfim, a própria dinâmica da política. Em decorrência, estamos retirando a política externa de uma condição inercial associada a supostos interesses nacionais autoevidentes e/ou permanentes, protegidos das injunções conjunturais de natureza político-partidária. Estamos, portanto, despidendo a política externa das características geralmente atribuídas ao que se chama de política de Estado, que nos levava a lhe imputar uma condição de extrema singularidade frente às demais políticas públicas do governo. (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 24)

Não obstante, para Salomón e Pinheiro (2013) nem toda ação externa pode ser compreendida como política externa e, portanto, como política pública. Enquanto o conceito de ação externa abarca “todo tipo de contatos, planejados ou não, de um governo com outro ator fora de suas fronteiras” (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p. 41), a política externa é aquela atividade externa planejada e coerente, que se diferencia das demais políticas públicas por ser implementada fora das fronteiras nacionais.

É preciso fazer algumas ressalvas a esta definição. A primeira é que, devido à ênfase dos estudos da APE sobre os processos decisórios, a implementação - assim como o desempenho - das políticas externas tende a ser ignorada, dada por garantida ou, quando considerada, tende a ser tratada como uma mera questão administrativa ou gerencial, afastada da política (CLARKE, 1979, p. 113). Como destaca Clarke (1979), a implementação da política externa é um processo político que não pode ser tomado como garantido, pois

[algumas decisões] podem não requerer implementação, ou podem requerer implementação somente em um futuro indefinido; algumas podem ser declaratórias, meros posicionamentos; ou procedurais, apenas para seu próprio bem; algumas podem conflitar com padrões estabelecidos; algumas podem ser impossíveis de levar adiante; e algumas podem ser decisões programáticas, como em casos no campo de ajuda externa onde uma estrutura e um plano de ações é pré-requisito para que a ação seja iniciada. (CLARKE, 1979, p. 117, tradução nossa).

Ademais, existem políticas externas cuja implementação gera uma série de políticas públicas domésticas, como a adesão a tratados internacionais ou mesmo a participação em fóruns de diálogo. Este é o caso do Fórum Trilateral de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul, estudado por Faria, Nogueira e Lopes (2012), no qual a busca por concretizar as

diretrizes estabelecidas levou à criação de uma série de mecanismos de coordenação intragovernamental no nível doméstico de cada país e, no Brasil, à implementação de políticas públicas envolvendo 15 outros ministérios além do Ministério de Relações Exteriores¹⁰.

Por outro lado, Faria (2018) crítica o que caracteriza como nacionalismo metodológico das análises de políticas públicas. Para o autor, “negligenciando o que ocorre na empiria”, as análises de políticas públicas se concentram na “interação entre atores e instituições domésticos, os quais, via de regra, são vistos como circunscritos por uma concepção de jurisdição política e de soberania nacional que parece em descompasso com o cada vez maior entrelaçamento entre o doméstico e o internacional.” (FARIA, 2018, p. 9)¹¹. Conforme dados de Faria, Nogueira e Lopes (2012, p. 398), por exemplo, em 2009, dos 23 ministérios federais existentes, excetuando o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e o Ministério da Integração Nacional, os outros 21 Ministérios possuíam “Secretarias de Relações Internacionais, Diretorias ou Assessorias de Assuntos Internacionais, ou órgãos semelhantes”, sugerindo que sua atuação também possuía uma faceta internacional.

Desta feita, mais do que definir a política externa como aquela implementada no exterior, talvez seja possível pensar nela como aquela que “por definição, sempre foi dirigida ao ambiente externo.” (MILANI; PINHEIRO, p. 25). Essa ampliação, aliada às perspectivas analíticas da APE e ao campo de políticas públicas, permite considerações como as feitas por Ingram e Fiederlein (1988) sobre os impactos domésticos das políticas externas a partir da tipologia proposta por Lowi (1964; 1972).

Para Lowi (1964), as relações entre atores são determinadas pelas expectativas que eles possuem sobre os impactos ou resultados destas relações. Na política, os atores agiriam com base nos impactos esperados das ações governamentais, de forma que, se as relações políticas (*politics*) são determinadas pelos impactos esperados das políticas públicas (*policies*), as políticas públicas determinam a política - *policies determine politics* (LOWI, 1972, p. 299).

¹⁰ Criado em 2003, o Fórum tem entre suas diretrizes a promoção do diálogo Sul-Sul e o estabelecimento de mecanismos de cooperação em diferentes áreas, como agricultura, defesa, educação, energia, saúde, comércio e transporte (FARIA; NOGUEIRA; LOPES, 2012).

¹¹ Em fins da década de 1980, Ingram e Fiederlein faziam considerações semelhantes as do autor ao pontuar que “Public policy scholars have mainly focused on domestic issues and rarely upon foreign policy. For their part, foreign policy scholars have noted and developed theories about the extent to which domestic politics has become mixed with international relations but have not generally utilized public policy categories and insights.” (INGRAM; FIEDERLEIN, 1988, p. 725).

Considerando a coerção como o fato político mais significativo do governo, Lowi (1972) propõe pensar as expectativas dos atores a partir de dois eixos: a forma de coerção exercida pelo governo (sobre os indivíduos ou sobre o ambiente) e a probabilidade de que o governo exerça a coerção (remota ou imediata). De sua intersecção surgem quatro tipos de políticas públicas: políticas distributivas, regulatórias, constitutivas e redistributivas, cada qual com sua própria “arena de poder abarcando estrutura política, processos políticos, elites e relações entre grupos” (INGRAM; FIEDERLEIN, 1988, p. 726, tradução nossa).

Conforme Ingram e Fiederlein (1988), Lowi trata apenas marginalmente da política externa, ainda que identifique desde o início que algumas delas têm implicações domésticas. Para o autor, as políticas externas que envolvem recursos domésticos e que não estão relacionadas às crises têm processos similares às políticas domésticas, em especial às políticas regulatórias, constitutivas ou distributivas. O autor, contudo, não avança em exemplos ou análises destas políticas.

À premissa de Lowi de que as expectativas sobre os possíveis “impactos de políticas específicas, com alguns indivíduos e grupos ganhando ou perdendo mais do que os outros, gera interesses capazes de mobilização política”, Ingram e Fiederlein (1988) adicionam a compreensão de Zimmerman (1973)¹² de que todas as políticas externas têm impactos domésticos, com variações a depender destes impactos serem percebidos como simétricos ou assimétricos sobre diferentes interesses.

Com isso, os autores propõem uma tipologia específica dos processos políticos derivados da percepção dos atores sobre os possíveis impactos das políticas externas. Para eles, “[as diferenças] entre os impactos antecipados das políticas são um meio de separar as políticas externas fortemente influenciadas por interesses domésticos daquelas que não o são.” (INGRAM; FIEDERLEIN, 1988, p. 729, tradução nossa).

Sua tipologia prevê cinco possíveis distribuições de impactos percebidos. Momentos de crise e ações rotineiras são apresentados como de baixo impacto doméstico: por não gerar impactos percebidos como diferenciados entre os atores domésticos - ao menos quando em comparação com os impactos sobre atores externos -, levariam à “forma clássica de fazer política externa” (INGRAM; FIEDERLEIN, 1988, p. 731, tradução nossa), com baixa mobilização doméstica¹³. Desta forma, enquanto em crises o Presidente e

¹² ZIMMERMAN, W. Issue Area and Foreign-Policy Process: A Research Note in Search of a General Theory. *American Political Science Review*, 67, dec. 1973, p. 1204 – 1212.

¹³ Os autores diferenciam estes momentos devido ao impacto sobre a opinião pública doméstica: para eles, crises “varrem quaisquer diferenças de opinião que possam surgir” (INGRAM; FIEDERLEIN, 1988, p. 731, tradução nossa).

setores do governo central ligados à defesa e à diplomacia teriam papel central, em ações rotineiras o domínio seria dos burocratas, tanto no desenho quanto na implementação das decisões através de procedimentos padronizados.

As outras três distribuições seriam assimétricas, com alto impacto doméstico, envolvendo mais atores e mobilizando determinados níveis do governo. Quando os impactos são percebidos de forma diferenciada entre as regiões territoriais, os atores regionais e/ou locais aparecem como requerentes, mobilizando principalmente os representantes de base territorial (executivo local e/ou regional e legislativo). Como apontam os autores a partir do caso estadunidense,

Onde os interesses estão contidos nos limites estaduais, os governadores que refletem os interesses das áreas geográficas subnacionais tendem a ser os principais atores. Quando algumas áreas geográficas ganham e outras perdem, os estados seguem importantes, mas a política regional é feita no Congresso, com os legisladores estaduais organizados em coalizões bipartidárias. (INGRAM; FIEDERLEIN, 1988, p. 731, tradução nossa)

Os impactos também podem ser percebidos como assimétricos por grupos de interesse ou setores econômicos específicos. Neste caso, os líderes destes grupos tendem a mobilizar “quaisquer agências federais ou congressistas que sejam sensíveis aos seus interesses” (INGRAM; FIEDERLEIN, 1988, p. 732, tradução nossa). As políticas, nesta situação, são determinadas através das disputas entre coalizões de grupos de interesse ocorridas no Congresso ou nas agências responsáveis por formular e/ou implementar as políticas.

Por fim, quando a assimetria é relacionada à ideologia, classes sociais ou grupos étnicos, há tendência de mobilização ideológica, com atuação centrada em partidos políticos e no presidente, envolvendo outras agências governamentais no processo de formulação e implementação das políticas definidas. A tipologia proposta pelos autores é resumida no Quadro 1, a seguir.

Quadro 1. Tipologias de Política Externa, conforme Ingram e Fiederlein (1988)

Distribuição de impactos percebidos	Grau de impacto na política doméstica	Modelo analítico adequado	Lócus de liderança	Papel do governo central	Papel de outras agências	Papel dos governadores	Papel do Congresso	Formas de agregar e expressar interesse
Não diferenciada (crise)	Baixo	Tomador de decisão racional	Presidente	Providenciar informações e expertise democrática	Departamento de Defesa: segurança, recomendações	Nenhum	Praticamente nenhum	Autoridade presidencial como Chefe Diplomático
Não diferenciada (rotina)	Baixo	Burocrático	Burocratas	Desenhar e implementar as decisões (<i>primary agency</i>)	Consultores	Nenhum	Nenhum	Hierarquia burocrática, procedimentos padrões de operação
Diferenciada (geograficamente)	Alto	Políticas distributivas	Atores com base territorial	Refletir preocupações de política externa	Expressar interesses dos estados	Principais atores (requerentes)	Refletir os interesses dos estados ou distritos	Representações regionais, delegações bipartidárias
Diferenciada (setores econômicos ou grupos de interesse)	Alto	Pluralista; conflitos entre grupos de interesse ou grupos políticos	Líderes de grupos de interesse	Participante no conflito intergovernamental	Formuladores de políticas, implementadores	Requerentes (para agências federais), atuantes na implementação	Arena de grupos de interesse	Competição e formação de coalizões de grupos de interesse
Diferenciada (grupos étnicos, classes, ideologias)	Alto	Ideológico; partidos políticos	Presidente, partidos políticos	Expressar a ideologia do presidente	Participar na formulação e principais implementadores	Baixo	Arena de conflitos ideológicos	Ideologias conflitantes

Fonte: adaptado de Ingram e Fiederlein (1988, p. 730).

Além disso, as políticas de impacto doméstico envolvem diferentes atores a cada etapa do ciclo das políticas públicas (formação de agenda, formulação das políticas, legitimação e implementação). Nestes casos, as políticas de assimetria territorial entram na agenda política a partir da ação dos governos locais e regionais. Posteriormente, seriam formuladas principalmente pelos estados e pelos representantes legislativos, sendo legitimadas por estes últimos e pelo Executivo. Por fim, seriam implementadas pelos governos locais e regionais.

Já as políticas de diferenciação entre grupos de interesse e setores econômicos teriam ambos como centrais para a formação de agenda, no papel de requerentes às agências federais e ao legislativo, responsáveis pela formulação das políticas. Uma vez legitimadas pelo Executivo e pelo Legislativo, estas políticas seriam implementadas principalmente pelos governos locais e regionais, bem como por agências federais.

No terceiro tipo, de impacto assimétrico entre grupos ideológicos, étnicos ou sociais, a formação de agenda seria dominada por estes grupos, bem como pelos partidos políticos e representantes (do Executivo e do Legislativo) mobilizados com a temática. As políticas seriam formuladas tanto por agências federais quanto por grupos temáticos do Executivo e, com a legitimação do Executivo e do Legislativo, seriam implementadas por agências federais (INGRAM; FIEDERLEIN, 1988). A diferenciação é apresentada abaixo.

Quadro 2. Atores envolvidos nos estágios dos processos de política externa de impactos domésticos diferenciados

Diferenciação dos custos e benefícios	Formação de Agenda	Formulação	Legitimação	Implementação
Por área geográfica	Governos regionais ou locais	Estados, congressistas	Executivo, Congresso	Governos regionais e locais
Por grupos de interesse ou setores econômicos	Grupos de interesse ou econômicos	Agências federais, congressistas	Executivo, Congresso	Governos regionais e locais, agências federais
Por grupos étnicos, classes e grupos ideológicos	Classes, grupos étnicos e/ou ideológicos, partidos, Congresso, Executivo	Agências federais, comissões presidenciais, Executivo	Executivo, Congresso	Agências federais

Fonte: adaptado de Ingram e Fiederlein (1988, p. 733).

Os trabalhos aqui apresentados ressaltam a importância do ambiente doméstico e de suas disputas na política externa. Como visto, a política externa não só impacta este

ambiente como também precisa considerar as disputas internas e, por vezes, depende de atores domésticos para sua implementação. Como mostram Ingram e Fiederlein (1988), os governos subnacionais são alguns destes atores. Mas e quando eles, por conta própria, atuam internacionalmente? Na próxima seção, serão apresentados alguns pontos do debate sobre a atuação internacional de entes subnacionais.

2.2 DA PARADIPLOMACIA À POLÍTICA EXTERNA FEDERATIVA

O paradigma realista dominou as relações internacionais até fins da década de 1970. Naquele momento, se deu o terceiro grande debate acadêmico do campo¹⁴, com os pluralistas se opondo aos realistas (GONÇALVES, 2003). Enquanto os primeiros autores da APE se contrapunham à concepção do Estado como ator unitário, Keohane e Nye (1971), teóricos do paradigma pluralista (ou, a depender da nomenclatura, do paradigma de interdependência e/ou do liberal), vão além ao contestar o primado da segurança nas relações internacionais.

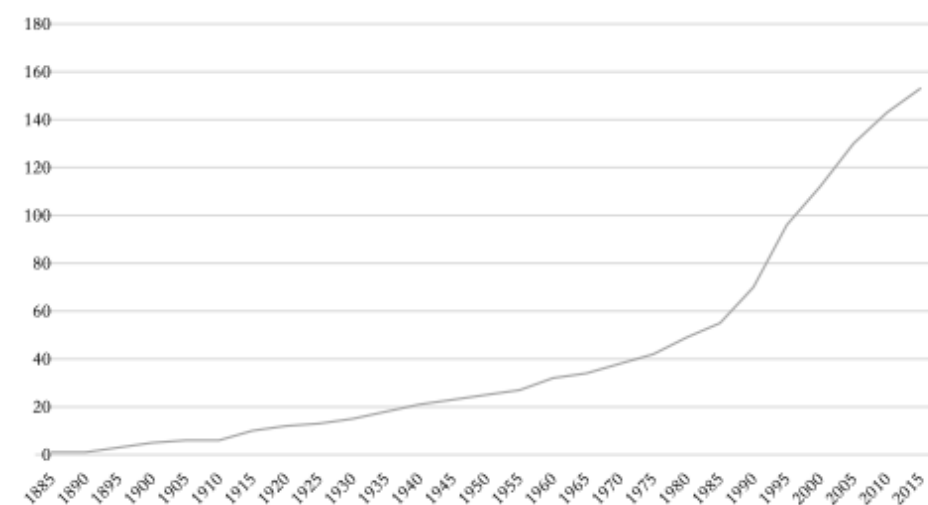
Para eles o mundo havia se modificado, e outros temas - sobretudo os econômicos - haviam se tornado tão relevantes quanto as questões securitárias. Os Estados já não poderiam ser encarados como atores racionais, uma vez que a coexistência de diferentes temas e disputas fazia com que as decisões e ações resultantes destas não necessariamente fossem capazes de maximizar “a utilidade do Estado-nação como um todo” (GONÇALVES, 2015, p. 39). Na esteira da APE, tornava-se necessário considerar interesses, instituições e informações do campo doméstico para compreender as ações internacionais dos Estados (MERCER; PEREIRA, 2018).

Ao fim, os Estados tampouco poderiam ser vistos como os únicos atores internacionais. Com o avanço do neoliberalismo, a partir da década de 1970, e o fim da bipolaridade nos anos 1990, ocorria uma redistribuição de poder em detrimento dos Estados nacionais e em favor de uma série de outros atores que vinham se colocando no Sistema Internacional, incluindo atores privados, organizações internacionais e atores subnacionais (MARX, 2008; JUNQUEIRA, 2015).

¹⁴ Além de pensar o campo teórico das Relações Internacionais através de seus paradigmas, é possível pensá-lo através. Após o primeiro, ocorrido no início do século e no qual o realismo se opôs ao idealismo então dominante, haveria um debate mais metodológico entre os tradicionalistas e os behavioristas, com estes últimos enfatizando a necessidade do realismo (tradicional) utilizar metodologias adequadas de pesquisa, dados e mesmo modelos explicativos limitados ao invés de teorias que abrangessem as relações internacionais como um todo. Na década de 1970, o terceiro debate seria paradigmático, com os pluralistas se opondo aos realistas (GONÇALVES, 2003).

Pela proximidade do objeto de estudo, cabe tratar de uma das formas encontradas pelos entes subnacionais para atuar no ambiente internacional: as redes de cidades (MARX, 2008). Para Acuto e Rayner, as redes de cidades são organizações formalizadas que têm governos locais como principais membros e que se caracterizam por manter “padrões recíprocos e estáveis de comunicação, trocas e formulação de políticas” (ACUTO; RAYNER, 2016, p. 1149, tradução nossa). A partir da análise de 170 redes existentes em 2015, os autores apontam que há considerável variação no escopo geográfico destas redes¹⁵; nos tipos (governos locais, associações municipalistas, atores privados, etc.) e na quantidade de membros de cada rede¹⁶; nas formas de organização (centralizadas ou descentralizadas); nos temas, com redes tratando até mesmo de temas securitários; e no tempo de existência delas. Contudo, ainda que algumas redes datem de antes da Guerra Fria, a maioria surgiu no período após os anos 1970 e, especialmente, nos últimos trinta anos, como mostra a Figura 2, abaixo.

Figura 2. Número de redes de cidades, por ano (1885 – 2015)



Fonte: ACUTO; RAYNER, 2016, p. 1156.

Desta forma, na década de 1990 ganhou força a discussão sobre a atuação internacional de governos subnacionais. Aqui, convém abrir outro parêntese: existem diferentes formas de denominar esta atuação, derivadas de concepções discordantes sobre o

¹⁵ Contudo, os autores apontam o predomínio dentre os casos estudados de redes de escopo nacional (49%), seguidas de redes regionais (21%), como a rede Eurocidades e, no caso sul-americano, a Mercocidades, de redes internacionais (29%) e, de forma residual, redes subnacionais (ACUTO; RAYNER, 2016).

¹⁶ Nesse sentido, os autores apontam a dificuldade de se estabelecer um tamanho médio ou padrão destas redes, inclusive porque muitas delas “não oferecem listas completas ou atualizadas de seus membros” (ACUTO; RAYNER, 2016, p. 1152, tradução nossa).

fenômeno. O termo mais usual - e mais criticado - é o de “paradiplomacia”, apresentado por Duchacek na obra seminal *Federalism and International Relations: the role of subnational units*, organizada por Michelmann e Soldatos em 1990.

Para Duchacek (2001), a atuação internacional de governos subnacionais se aproxima à diplomacia convencional dos governos centrais, uma vez que ambas possuem o mesmo objetivo - negociar e implementar acordos baseados em condicionalidades mútuas. Identificando o fenômeno à crescente interdependência e porosidade das fronteiras nacionais, o autor defende o uso do termo “paradiplomacia” como o mais adequado, uma vez que “o termo ‘para’, de fato, indica não somente algo paralelo, mas também [...] algo ‘associado por meio de uma capacidade subsidiária ou acessória’ [...]” (DUCHACEK, 2001, p. 25, tradução nossa).

Kincaid (2001), por sua vez, se opõe ao conceito de paradiplomacia por identificá-lo ao que chama de “mito da soberania hermética e unívoca” (KINCAID, 2001, p. 56, tradução nossa). Para o autor, é preciso considerar que os conflitos de interesse são inerentes às federações - em especial, das federações democráticas, em que conflitos não violentos e competição são, ao lado da cooperação, princípios aceitos na política. Não vendo porque “eximir as questões internacionais das dinâmicas competitivas e cooperativas que operam em uma federação democrática” (KINCAID, 2001, p. 55, tradução nossa)¹⁷, Kincaid propõe tratar as atividades internacionais conduzidas pelos governos que constituem as federações como “diplomacia constituinte”. Em nota explicativa, o autor coloca que, diante da falta de uma terminologia consensual sobre tais atividades,

O termo “diplomacia constituinte” pretende ser uma descrição neutra, evitando implicar que as atividades de governos constituintes são necessariamente inferiores, auxiliares ou complementares a diplomacia da “alta política” dos Estados-nação. O que é “alta” ou “baixa” política depende da perspectiva. Uma província passar a participar da arena global para assegurar investimentos de capital e instalações industriais capazes de resgatá-la do esquecimento econômico é, da perspectiva da província, um engajamento na “alta política”. Termos como micro-diplomacia ou paradiplomacia implicam que a diplomacia constituinte é inferior à diplomacia dos Estados-nação, possuindo um viés estadocêntrico e necessariamente assumindo que todo Estado-nação é representante competente e legítimo dos interesses das pessoas que habitam seu território. Muitos grupos nacionalistas e governos dentro dos Estados-nação iriam se opor a esta caracterização de seus esforços para conquistar o reconhecimento internacional das suas reivindicações autônomas. (KINCAID, 2001, p. 74, tradução nossa)

¹⁷ “Em democracias, conflitos não violentos e competição não são somente fatos da vida política, mas também princípios aceitos da política. Em democracias federais, conflito e competição entre governos são elementos intrínsecos à vida política, ao lado da cooperação. Por que, portanto, eximir as questões internacionais das dinâmicas competitivas e cooperativas que operam em uma federação democrática?” (KINCAID, 2001, p. 55, tradução nossa).

Em ambos os casos a terminologia utilizada gira em torno do conceito de diplomacia. Em contraposição, Rodrigues (2006) propõe dar centralidade às estratégias de ação, ou seja, à política externa. Para isso, parte de estudos sobre o Brasil e apresenta a terminologia “política externa federativa”, caracterizada como “a estratégia própria de um Estado ou Município, desenvolvida no âmbito de sua autonomia, visando a sua inserção internacional, de forma individual ou coletiva.” (RODRIGUES, 2006, p. 5). Meireles (2016) argumenta que tal definição é limitada, já que não só os governos subnacionais de federações mantêm políticas e atuações externas, e propõe um termo mais geral: o de política externa subnacional (MEIRELES, 2016)¹⁸.

Percebe-se, com isto, que as discussões sobre a atuação internacional subnacional são relativamente recentes. Em parte isso se deve ao próprio fenômeno ser recente, como exposto por Soldatos (2001). Para o autor, a paradiplomacia está associada à existência de muitas vozes na política externa. Este fenômeno estaria ligado ao processo de segmentação da política externa nacional, que pode ser de dois tipos: funcional ou horizontal, quando diferentes departamentos e agências de um mesmo governo atuam internacionalmente; e territorial ou vertical, em que diferentes níveis governamentais (no caso, governos federados) são internacionalmente ativos. Como tal, a paradiplomacia seria um acontecimento sem precedentes históricos e característico da segunda metade do século XX devido a três fatores:

- i. à relativa autonomia das unidades federadas perante os canais centrais existentes de formulação e execução da política externa;
- ii. ao grande volume de relações mantidas¹⁹ e de temas abarcados por elas;
- iii. à atividade externa exercida ter elementos constitutivos de política externa, ou seja, possuir objetivos, estratégias, táticas, instituições, um processo de tomada de

¹⁸ O FONARI não utiliza estes termos, colocando como um de seus objetivos constituir-se num centro de pensamento de “Relações Internacionais Federativas” (FONARI, 2020c). O governo federal, por sua vez, utiliza os termos “diplomacia federativa” e “cooperação internacional descentralizada”. Consequentemente, Rodrigues (2008) aponta que, no Brasil, a atuação internacional dos governos subnacionais pode ser denominada a partir da perspectiva federal ou subnacional, fazendo com que a eleição da terminologia implique em um posicionamento diante de ambas as perspectivas. Considerando que este estudo parte da lente analítica da APE, que compreende a atuação internacional subnacional como uma política pública e que tem como objeto duas organizações brasileiras de coordenação entre governos subnacionais, optou-se pelo termo cunhado por Rodrigues (2006): política externa federativa.

¹⁹ Duchacek aponta que enquanto na década de 1970 apenas 4 estados estadunidenses mantinham representações em países do *além-mar*, em 1985 eram 29 os estados com representações no exterior (DUCHACEK, 2001, p. 1).

decisão, instrumentos e um resultado de “política externa” (SOLDATOS, 2001, p. 35).

Neste sentido, os primeiros trabalhos sobre o tema focaram sobremaneira em contextualizar os governos subnacionais nas relações internacionais através de discussões sobre eles serem ou não atores internacionais (MERCER; PEREIRA, 2018). Atores internacionais são aqueles que “têm habilidade para mobilizar recursos que lhe permitem alcançar seus objetivos e capacidade para exercer influência sobre outros atores do sistema [internacional]”, tendo certa autonomia de atuação (BARBÉ, 1995, p. 117 apud GOMES FILHO, 2011, p. 39)²⁰, de forma que os Estados nacionais, através de seus governos representantes, seriam os atores internacionais por excelência e, a depender da perspectiva, atores internacionais não-estatais podem ser adicionados²¹.

Os governos subnacionais, únicos capazes de atuar de forma legítima em nome de uma localidade ou região como um todo, não são atores soberanos. No entanto, tampouco são atores não-estatais - pelo contrário: reivindicam que também são Estado (SALOMÓN; NUNES, 2007). Dessa maneira, Lequesne e Paquin (2017) definem os governos subnacionais como atores internacionais mistos: tanto “limitados pela soberania” (*sovereignty-bound*) quanto “livres de soberania” (*sovereignty-free*).

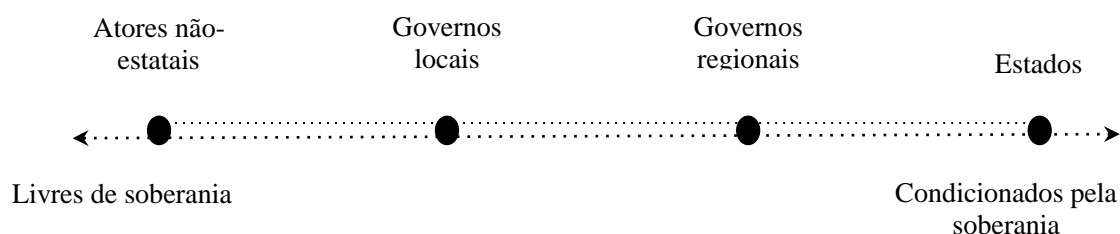
Como os governos centrais, os governos subnacionais possuem responsabilidades com a população de seu território, recursos e prerrogativas que vão desde estruturas administrativas - incluindo o acesso a redes diplomáticas internacionais - até certa legitimidade política de representação. Por não possuírem competências de política externa, os governos subnacionais possuem liberdades semelhantes a atores não-estatais - para eles é mais fácil, por exemplo, posicionar-se de forma mais veemente em temas sensíveis como violações de direitos humanos ou formar coalizões com outros atores para agir internacionalmente (LEQUESNE; PAQUIN, 2017; SALOMÓN, 2012). Por outro lado, os governos subnacionais acabam sendo livres, também, de “instrumentos de política externa, competências e legitimidade” comparáveis as do governo central (SALOMÓN, 2012, p. 273).

²⁰ BARBÉ, E. **Relaciones Internacionales**. Madri: Tecnos, 1995.

²¹ Uma análise interessante é a feita por Rodrigues (2011). Segundo o autor, ainda que “os governos subnacionais não sejam reconhecidos pelo Direito Internacional como sujeitos *ipso facto* (como são os Estados nacionais), e, portanto, neles não se reconheça a personalidade jurídica internacional, sua capacidade jurídica internacional existe e está revestida de ampla legitimidade conferida por duas fontes essenciais: 1) o Estado nacional que autoriza, tanto expressa quanto tacitamente, suas ações internacionais; 2) os organismos multilaterais regionais e globais que reconhecem e, em alguns casos, estimulam a sua participação.” (RODRIGUES, 2011, p. 10).

Desta feita, Salomón e Nunes (2007) apontam a existência de diferenças entre governos locais e governos regionais. Entendendo que ambos os governos combinam, em diferentes proporções, características de atores livres de soberania e limitados pela soberania, Salomón (2012) propõe pensar em um contínuo entre os atores não estatais, completamente livres de soberania, e os governos centrais, completamente condicionados por ela. Nele, os governos subnacionais estariam em uma posição intermediária, com os governos regionais mais próximos dos governos centrais e os governos locais, dos atores não-estatais, como mostra a Figura 3.

Figura 3. Atores internacionais conforme influência da soberania, segundo Salomón (2012)



Fonte: elaborado pela autora a partir de Salomón (2012).

Essa diferenciação impacta todo o ciclo das políticas externas. Os governos regionais teriam agendas mais próximas as do governo central - inclusive conduzindo, em alguns casos, agendas de motivações nacionalistas. Isso levaria a um maior interesse - e controle - do governo central sob a atuação regional, ao mesmo tempo em que a combinação de uma “agenda complexa com práticas que não são, como as do Estado central, de *government* (obrigatórias, bem estabelecidas e com um marco jurídico claro), e sim de *governance* (livremente decididas e cambiáveis), opera em detrimento da eficácia da gestão” (SALOMÓN; NUNES, 2007, p. 117). Por outro lado, a posse de mais recursos materiais e de poder em comparação ao governo central fez com que, segundo as autoras, os governos regionais fossem, ao longo do tempo, os primeiros governos subnacionais a estabelecer estruturas específicas para a área internacional.

Os governos locais, por sua vez, teriam maior liberdade para conduzir ações mais politizadas e para buscar objetivos limitados e concretos (SALOMÓN, 2012). Seriam, também, mais propensos a participar e criar redes transnacionais políticas e técnicas, privilegiando a cooperação em rede e instrumentos multilaterais, uma vez que

A cooperação multilateral e o trabalho em rede entre governos locais costumam funcionar melhor que as iniciativas desse tipo empreendidas por governos regionais. Isto é assim, sobretudo, porque os governos regionais são muito mais heterogêneos que os locais (em financiamento, competências e presença ou não de objetivos nacionalistas) e lhes custa mais que aos governos locais encontrar interesses comuns com regiões de outros países. Ademais, o fato de que a agenda econômica das regiões é, muitas vezes, similar à do Estado central faz com que muitos temas possíveis de cooperação inter-regional sejam abordados diretamente por meio de regimes internacionais. (SALOMÓN; NUNES, 2007, p. 139)

Como lembra Cezário (2011, p. 22), “[o] grau de interação das autoridades locais na política global varia de acordo com a organização administrativa de cada país.” (CEZÁRIO, 2011, p. 22). Ademais, considerar os governos subnacionais como agentes internacionais cuja atividade internacional tem, como apontou Soldatos (1991), traços constitutivos de política externa, faz com que a análise de casos específicos leve em consideração tanto o nível federal quanto os processos internos aos municípios e estados que atuam no exterior (MERCER; PEREIRA, 2018).

Outra questão pertinente é o que leva determinados governos subnacionais a atuar internacionalmente. Para Michelmann (2001) - e, com leves modificações, para estudos posteriores como o de Keating (2004)²² e o de Lecours (2002)²³ -, seriam quatro as principais dimensões que levam as elites políticas regionais a essa atuação, a saber:

- i. econômica: busca por promover as exportações e o turismo, defesa de pequenas e médias empresas²⁴;
- ii. política: preocupações sobre o prestígio dos governantes, considerações político-partidárias, pressões políticas internas, afirmações identitárias e protodiplomacia;
- iii. cultural: recuperação ou fortalecimento de laços históricos, identificações étnicas transfronteiriças e motivações derivadas da responsabilidade constitucional dos governos subnacionais sobre a área de cultura e educação); e
- iv. ambiental: desafios ambientais globais e atuações conjuntas em regiões transfronteiriças.

²² KEATING, M. Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias. In: VIGEVANI et al. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC, Fundação Editora da UNESP; Bauru: EDUSC, 2004.

²³ LECOURE, A. Paradiplomacy: reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions. **International Negotiation**, vol. 7, n.1, 2002, p. 91 – 114.

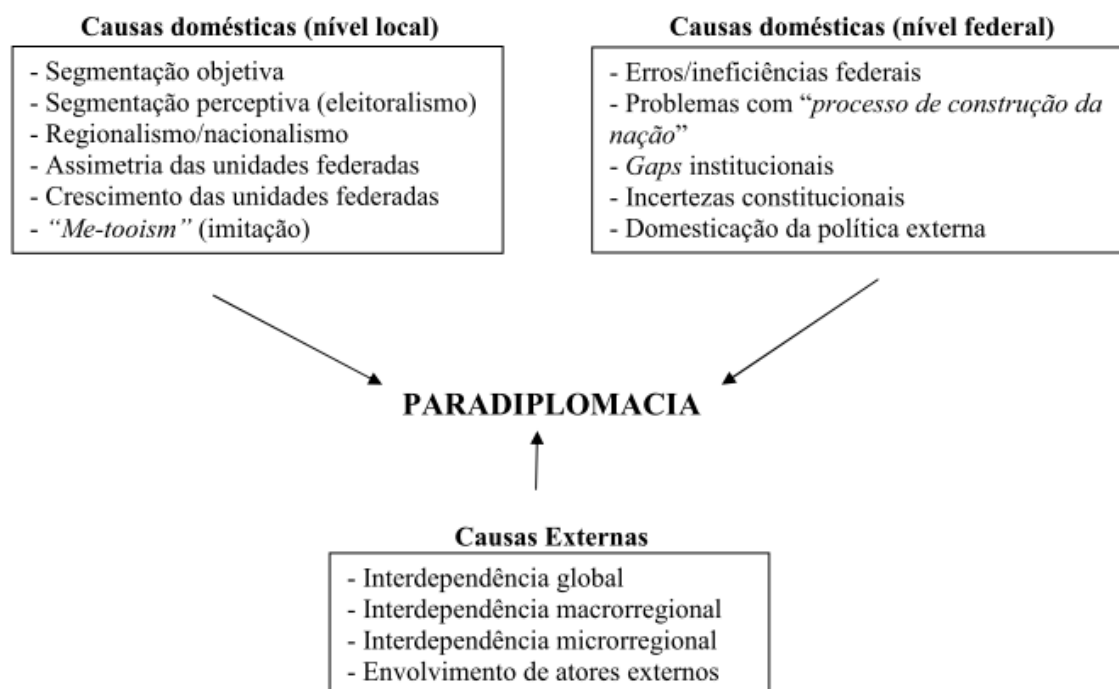
²⁴ Michelmann (1991) destaca a defesa destas empresas por duas razões: pela baixa possibilidade de que o governo central tenha interesse ou capacidade de lidar com demandas específicas de uma miríade de pequenas empresas e pela maior suscetibilidade dos governos regionais/locais às pressões destas empresas. Além disso, cabe considerar a estrutura econômica da região - se é mais inclinada ou mesmo dependente do comércio internacional.

Ademais, convém destacar a análise feita por Matsumoto (2011) sobre os determinantes da atuação internacional dos municípios brasileiros. O autor ressalta a necessidade de diferenciar as condições da atuação internacional subnacional - como os interesses das elites trazidos por Michelmann (1991) - do que seriam suas variáveis determinantes. Ainda que reconheça a complementaridade destas, Matsumoto reforça que os interesses, por si só, não levam à atuação externa, ilustrando com o exemplo extraído de pesquisa da Confederação Nacional de Municípios:

Em pesquisa recente, a Confederação Nacional de Municípios mapeou a atuação transnacional dos governos locais brasileiros. Quando perguntados se os gestores tinham interesses por assuntos internacionais, mais de 60% das autoridades locais responderam afirmativamente, apesar de menos de 3% possuírem esse tipo de atuação (OBSERVATÓRIO DA COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA NO BRASIL, 2009, apud MATSUMOTO, 2011, p. 43)

Matsumoto parte da análise de Soldatos (1991) sobre a segmentação territorial da política externa e, como o autor, adota três níveis analíticos: o externo (internacional); o doméstico-federal; e o doméstico-local. Cada um destes tem suas determinantes específicas, conforme Figura 4, que segue.

Figura 4. Determinantes da paradiplomacia, segundo Soldatos (1991)



Fonte: Matsumoto (2011, p. 61).

No entanto, Matsumoto compreende as causas externas e as domésticas de nível federal como variáveis de controle. Ao impactarem “os governos locais de forma semelhante e constante”, estas causas “não explicam satisfatoriamente a diferenciação entre os municípios brasileiros que possuem área internacional e os demais” (MATSUMOTO, 2011, p. 61)²⁵. Desta feita, Matsumoto define o nível local como determinante para a atuação subnacional dos governos brasileiros. E, a fim de compreender o que leva alguns municípios brasileiros a ter uma atuação internacional estruturada, o autor faz uma análise quantitativa dos 87 municípios que possuíam área internacional entre 2005 e 2008.

A partir das determinantes apontadas por Soldatos, Matsumoto define uma série de variáveis e indicadores específicos para o caso brasileiro. Com isto, suas análises apontam como variáveis significativas o pertencimento à faixa de fronteira; um maior número de habitantes; um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) mais elevado; a presença de instituições de ensino superior; possuir administrações do PT; e o crescimento da unidade federativa (em detrimento da hipótese de que pertencer a unidades federativas mais marginalizadas contribuiria para a existência de áreas internacionais). Devido a exigências do modelo, são excluídas as variáveis político-administrativas (ser capital estadual e número de funcionários), enquanto as variáveis econômicas (Produto Interno Bruto - PIB, nível de comércio internacional e investimentos externos) não se mostram significativas para os municípios estudados, ainda que o autor ressalte que elas podem ser mais importantes para o estado e podem influenciar indiretamente (através do IDH, por exemplo).

Além disso, cabe trazer algumas das considerações feitas pelo autor sobre as causas domésticas brasileiras. Matsumoto relaciona as categorias de erros ou ineficiências federais e de *gaps* institucionais com o insulamento burocrático do Ministério de Relações Exteriores e com a falta de “canais institucionais que deem acesso a outros atores (não só os governos locais, mas movimentos da sociedade civil organizada, partidos ou até corporações)” à política externa (MATSUMOTO, 2011, p. 87). As incertezas constitucionais são por ele relacionadas aos debates sobre a previsão na Constituição Federal de 1988 das atividades internacionais de entes subnacionais²⁶. Já a domesticação da

²⁵ Para Matsumoto, “[as] variáveis nacionais têm pouco poder para distinguir, por exemplo, por que cidades, como a de Camaçari na Bahia, apresentam áreas de relações internacionais nas burocracias municipais e outras, como Niterói, não. As incertezas constitucionais existem para todas as 5562 cidades brasileiras estudadas nesta dissertação, bem como os *gaps* institucionais e os erros e as ineficiências federais atingem todos os municípios de modo similar.” (MATSUMOTO, 2011, p. 95).

²⁶ Para o autor, os problemas com o processo de construção da nação seriam uma variável de pouco impacto para a atuação internacional subnacional brasileira (MATSUMOTO, 2011, p. 92).

política externa, relacionada à percepção da participação no ambiente internacional como ferramenta para atingir as metas e obrigações dos governos locais, impacta em especial porque

Nas federações, mesmo que as unidades subnacionais sejam apenas dotadas de autonomia e nunca de soberania, a atuação transnacional dos governos locais é facilitada, porque a autonomia e as responsabilidades que assumem na política doméstica, fruto das separações de competências federativas, é facilmente extrapoladas para o âmbito internacional. (MATSUMOTO, 2011, p. 82)

Este aspecto também é apontado por outros autores. Para Vigevani (2006), por exemplo, a percepção dos governos subnacionais como agentes do desenvolvimento econômico teria levado os mesmos a olhar para o ambiente internacional, que apareceria como meio para transformações administrativas e financiamento. Afirmção semelhante é feita por Duchacek (2001) sobre o papel dos governos subnacionais na promoção do Estado de Bem-Estar Social. Ainda que este trabalho não se proponha a analisar as causas da atuação internacional municipal, as considerações aqui trazidas permitem qualificar o estudo do FONARI. Antes de passar à análise do caso brasileiro e do Fórum em si, é abordada a literatura de redes de políticas públicas, enfatizando a análise feita por Rhodes de relações em redes intergovernamentais.

2.3 REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Existem diferentes perspectivas sobre quais atores são capazes de influenciar as políticas públicas materializadas pelos governos. A abordagem deste trabalho se aproxima da perspectiva pluralista nos dois campos acadêmicos aqui mobilizados. No campo das Públicas, o pluralismo defende que

[...] o poder de formular políticas é difuso e, assim, a sociedade [estaria dividida] em um grande número de grupos que representam importantes e distintos interesses. O processo de produção de política se daria, portanto, por meio da competição desses grupos para influenciar o governo pela adoção de suas demandas. (CAPELLA; BRASIL, 2014, p. 68).

Assim, os grupos aparecem como principais elos entre os indivíduos e os governos. Aliada a esta compreensão está a de que as políticas públicas são desenvolvidas em subunidades do sistema político, ou seja, em um nível intermediário entre o macrossistema, associado às estruturas políticas e a problemas de impacto generalizado sobre a sociedade, e

os microssistemas, associados a questões mais pontuais cujas políticas envolvem poucos atores (CAPELLA; RUAS, 2014, p. 69). Nesse intermeio, a existência de laços formais e informais derivados de contatos regulares entre atores públicos e privados - governos, agências burocráticas, grupos de interesse e indivíduos - motivados por interesses políticos específicos leva à formação de subsistemas de políticas públicas. Estes seriam específicos para cada política pública, e operariam de forma paralela e mais ou menos independente entre si²⁷ (SABATIER, 2007).

A partir desta perspectiva surge o conceito de redes de políticas públicas (*policy networks*)²⁸. Ainda que existam diferentes concepções sobre o conceito (ZURBRIGGEN, 2011; FLEURY, 2005), a partir de revisão bibliográfica Börzel (1998) propõe a existência de uma concepção compartilhada das redes de políticas públicas como

[...] um conjunto de relações relativamente estáveis, de natureza não hierárquica e interdependente, que liga uma variedade de atores que compartilham interesses comuns em relação a uma política e que trocam os recursos que possuem a fim de perseguir tais interesses compartilhados, reconhecendo a cooperação como a melhor forma de alcançar seus objetivos comuns. (BÖRZEL, 1998, p. 254, tradução nossa)

Outra definição possível é a de Rhodes (2006), para quem as redes de políticas públicas são

[...] conjuntos [de relações] institucionais formais e de relações informais entre atores governamentais e outros atores estruturados em torno de crenças e interesses continuamente negociados acerca da formulação e implementação de políticas públicas. Estes atores são interdependentes e as políticas emergem da interação entre eles. (RHODES, 2006, p. 426, tradução nossa)

²⁷ Esta abordagem rompe, portanto, “com a dicotomia Estado-sociedade, ao entender que atores pertencentes aos quadros governamentais são também atores sociais e mantêm relações constantes com outros atores numa rede de relacionamentos.” (CAPELLA; BRASIL, 2014, p. 71).

²⁸ A ênfase nos subsistemas e nas relações estabelecidas faz com que a abordagem de redes se afaste do modelo pluralista - ainda que, originalmente, seja vinculado a ele. No modelo pluralista, as políticas públicas seriam definidas em uma estrutura de competição entre um grande número de grupos de interesse e na qual o governo teria um papel majoritariamente passivo: ainda que se mantenha independente dos grupos de interesse, sua função seria a de alocar os recursos de acordo com os resultados da competição entre os grupos. Diferencia-se, também, do modelo corporativista, para o qual existiria uma estrutura hierárquica e não competitiva formada por um número limitado de grupos de interesse e na qual o Estado - e não o “governo” - teria um papel ativo, podendo criar grupos ou legitimá-los, fazendo com que determinados grupos sejam os únicos representantes de sua categoria (MARSH; RHODES, 1992b). Rhodes, especificamente, traz em nota de rodapé que, para não ficar em um limbo teórico, *aceita* a denominação de neo-pluralista (RHODES, 2003, p. 98).

Dito isso, são dois os principais usos do conceito de redes de políticas públicas²⁹ (BÖRZEL, 1998; RHODES, 2006; SABATIER, 2007). O primeiro utiliza o conceito para identificar uma nova estrutura de governança, distinta da estrutura mercadológica e da hierárquica. Esta abordagem caracteriza as sociedades modernas pela dispersão do poder e de recursos entre atores públicos e privados. Nesse contexto, os governos já não seriam capazes de, sozinhos, prover os recursos e concentrar o poder político, e as políticas seriam “de fato feitas em um processo envolvendo uma pluralidade de organizações tanto públicas quanto privadas” (MAYNTZ, 1993, p. 5, tradução nossa).

O segundo uso traz as redes não como a nova estrutura de governança, mas como uma das possíveis, tendo como base a noção de subsistemas de políticas. Nele, as políticas públicas seriam criadas e executadas em meio a espaços informais (subsistemas) envolvendo diversos atores - ainda que não *quaisquer atores* -, e a estruturação destes espaços seria determinada pelas “diferenças setoriais dentro do Estado, [pelo] papel desempenhado pelos atores privados e públicos, bem como [pelas] relações formais e informais entre eles.” (BÖRZEL, 2011, p. 50, tradução nossa; MARSH; RHODES, 1992a, 1992b; DOWDING, 1995; BÖRZEL, 1998; MASSARDIER, 2006).

Consequentemente, esta segunda abordagem aponta a existência de diferentes tipos de redes relacionados a “uma grande variedade de padrões de interação entre atores públicos e privados no processo de produção de políticas.” (SABATIER, 2007, p. 130, tradução nossa)³⁰. A maneira que os autores desta segunda abordagem encontraram para lidar com esta ampla gama de casos e realidades foi o desenvolvimento de tipologias de redes. Dentre o grande número de tipologias existentes - e que, segundo Sabatier (2007), são dificilmente comparáveis -, destaca-se o “modelo Rhodes”. Além de seu caráter pioneiro, Rhodes propõe pensar as redes como grupos ou complexos de organizações conectadas uns aos outros por relações de dependência e trocas de recursos, entendimento compartilhado por modelos posteriores (MARSH; RHODES, 1992b; BÖRZEL, 2011).

²⁹ Além da perspectiva de redes como novo paradigma de governança e de redes como tipologias de intermediação de interesses, aqui apresentadas, Rhodes (2006) adiciona como uma terceira perspectiva a de análise interorganizacional de redes, enquanto Sabatier (2007) aponta o uso de análises quantitativas sobre os padrões de interação inter e/ou intrarredes. Aqui, optamos por utilizar as duas perspectivas comuns entre Börzel (1998), Rhodes (2006) e Sabatier (2007).

³⁰ Esta compreensão sobre as Tipologias de Estruturas de Redes em Subsistemas Políticos, na denominação de Sabatier (2007), equivale à abordagem de redes como intermediação de interesses descrita por Rhodes (2006) e Börzel (1998, 2011). Cabe ressaltar que Rhodes (2006) adiciona como uma terceira abordagem a análise interorganizacional, que enfatiza as relações entre instituições públicas e não as relações entre os indivíduos destas instituições (como feito pela abordagem de intermediação de interesses). Sabatier (2007), por sua vez, adiciona o uso do conceito de redes em estudos quantitativos, que analisam os padrões de interações entre os atores das redes. Aqui, optamos por apresentar as duas perspectivas comuns aos autores.

O modelo Rhodes foi proposto pelo autor em 1981 em estudo sobre as relações entre os governos não centrais³¹ e o governo central britânico. Rhodes utiliza as redes para estudar relações intergovernamentais³² britânicas, o que enquadra seu modelo sob as relações características de um Estado de Bem-Estar Social e de determinados setores - por exemplo, políticas do setor industrial dificilmente se encaixam nos tipos propostos (MARSH; RHODES, 1992b; BÖRZEL, 1997). Ademais, o caso britânico é o de um estado unitário. Nesse sentido, Rhodes argumenta que o governo central, sendo o cerne das redes, não pode ser tratado como um grupo a mais. Por ter um papel constitutivo, o governo central poderia

[...] unilateralmente especificar políticas substantivas, controlar o acesso às redes, definir a agenda temática, especificar as regras do jogo democrático [...] e até mesmo criar uma rede. Ainda que possa preferir, e às vezes ser constringido a, “criar um encadeamento dos interesses de modo que a cooperação flua em direção à vantagem mútua” (Richardson and Jordan, 1979, p. 105)³³, ele mantém a opção de coerção. Através do controle substancial de recursos, o centro tem o luxo de escolher entre as muitas estratégias disponíveis. As redes de políticas não necessariamente constringem o governo, mas podem ser manipuladas por ele em seu interesse próprio; o relacionamento é assimétrico. (RHODES, 2003, p. 82, tradução nossa)

Contudo, o governo central britânico teria múltiplos interesses, uma vez que as relações em rede seriam, na prática, feitas por setores ou subsetores do governo (RHODES, 1988, p. 82). Ademais, as estruturas destas redes seriam determinadas também pelo conteúdo das políticas públicas³⁴ construídas nelas. Desta forma, o governo central e os governos não centrais seriam capazes de realizar trocas. Os recursos trocados entre eles seriam, conforme o autor, de cinco tipos:

- i. Autoridade: relacionado ao direito discricionário ou obrigatório de executar determinadas funções ou serviços;

³¹ Em Rhodes (2003), os governos não centrais são mais próximos dos nossos governos regionais (estados) do que dos locais (municípios). Contudo, o autor coloca dentro desta categoria outras estruturas regionais (intermediárias) ligadas ao governo central, como sub-departamentos regionais e outras estruturas não-centrais de órgãos públicos não departamentais (RHODES, 2003).

³² Os estudos sobre estas relações têm características semelhantes aos das redes: reconhecem a existência de diferentes relações entre os diversos tipos de governo; enfatizam as relações entre indivíduos, principalmente funcionários públicos, administradores e políticos, entendendo estas relações como contínuas e informais; e têm como objeto “políticas substantivas” (WRIGHT, 1974, p. 1 - 16 apud RHODES, 2003, p. 40, tradução nossa).

³³ RICHARDSON, J. J.; JORDAN, G. **Governing under pressure**. Oxford: Martin Robertson, 1979.

³⁴ Nesse sentido, Rhodes pontua que “[it] is no mere coincidence that the Home Office, responsible for policies on police, fire and prisons, should be repeatedly characterized as authoritarian, secretive and directive” (RHODES, 2003, p. 83), de forma que, sendo as políticas variáveis dependentes e independentes, deveriam ser utilizadas ao lado dos processos nas análises das redes.

- ii. Dinheiro: relacionado aos fundos arrecadados através de diferentes taxações realizadas pelos governos;
- iii. Legitimidade: relacionado ao direito de obter apoio público conferido pela legitimidade derivada de processos como eleições e ao acesso a estruturas públicas de formulação de políticas;
- iv. Informação: relacionado à posse de dados e ao controle tanto sobre a obtenção destes quanto sobre sua disseminação; e
- v. Organização: relacionado à capacidade de agir diretamente e não através de intermediários (isso é, está relacionado à posse de pessoal, terras, equipamentos, e capacidades no geral).

À parte as políticas públicas, o autor foca nos processos para distinguir as redes. Inicialmente, o autor utiliza como critério diferenciador das redes o seu grau de integração: as redes poderiam ser alocadas em um contínuo entre as mais integradas e as menos integradas internamente (interdependência vertical). Poderiam, também, ser mais interdependentes ou insuladas em relação a outras redes e atores (interdependência horizontal).

Posteriormente, outras dimensões são adicionadas: a participação e a distribuição de recursos entre os membros das redes (MARSH; RHODES, 1992a, 1992b). A participação trata de como se dá o acesso à rede: se de forma mais aberta ou restrita por vinculada a alguns critérios - por exemplo, pertencimento territorial ou profissional. Já a distribuição de recursos entre os membros da rede varia tanto em quantidade de recursos controladas pelos membros como em tipos de recursos controlados, com suas distribuições afetando a dimensão de grau de integração da rede.

É preciso destacar que há uma variação no número e nas dimensões utilizadas nos escritos do autor. Em Rhodes (2003), interdependência horizontal e vertical, interesses, participação e distribuição de recursos são apresentadas como dimensões específicas; em Marsh e Rhodes (1992a e 1992b), somente três dimensões são levantadas - grau de integração, participação e distribuição de recursos; e em Rhodes (2006) o autor cita apenas o grau de integração como dimensão, embora aborde características das outras aqui citadas. Como dito acima, este trabalho utiliza as três dimensões apresentadas por Marsh e Rhodes (1992a e 1992b), incluindo as demais como subdimensões, conforme exposto no Quadro 3.

Quadro 3. Modelo Rhodes: dimensões determinantes

Participação	Distribuição de recursos	Grau de integração da rede	
		Interdependência vertical	Interdependência horizontal
Quais os interesses em torno da participação na rede e como se dá o acesso a ela: é aberto ou restrito?	Como estão distribuídos os diferentes tipos de recursos e qual quantidade deles cada membro possui.	Como são relações entre os atores que compõem a rede - são atomizados, há dependência?	Como a rede se relaciona com outras redes e atores.

Fonte: elaborado pela autora a partir de Rhodes (2003, 2006) e de Marsh e Rhodes (1992a, 1992b).

Com estas dimensões, Rhodes distingue cinco tipos de redes de política, que, do mais ao menos integrado são: comunidades políticas ou territoriais³⁵; redes profissionais; redes intergovernamentais; redes de produção; e redes temáticas. O Quadro 4 elenca características das três dimensões propostas por Rhodes de acordo com a tipologia proposta pelo autor e, na sequência, apresenta outras características trazidas por ele em seus escritos (RHODES, 2003, 2006; MARSH; RHODES; 1992b). Tendo em vista que Rhodes não distingue entre variáveis dependentes e independentes (DOWDING, 1995), aqui não são diferenciadas causas e consequências, apenas quando assim tratadas pelo autor.

³⁵ A identificação das comunidades territoriais se deve ao autor estudar o caso britânico, que abarca a representação das unidades étnico-territoriais da Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte (RHODES, 2003).

Quadro 4. Modelo Rhodes: tipologia

	Participação	Distribuição de recursos	Grau de integração da rede	
	Interdependência horizontal (interredes)	Interdependência vertical (intra-redes)	Interdependência vertical	Interdependência horizontal
Comunidades Territoriais	Motivada por interesses territoriais. Acesso inclusivo e restrito a elites locais.	Assimétrica, mas todos controlam algum recurso e todos são beneficiados pelas trocas.	Alta, relações baseadas em responsabilidades compartilhadas	Alta, na existência de interesses territoriais compartilhados
Comunidades políticas	Motivada por interesses em <i>polícies</i> específicas. Acesso altamente restrito.		Limitada: alto grau de insulamento de outras redes e do público em geral	Limitada: considerável insulamento de outras redes e do público em geral
Redes Profissionais	Motivada por interesses profissionais, acesso restrito.	Assimétrica.	Considerável.	Baixa, insulamento perante outras redes.
Redes Intergovernamentais	Motivada por diferentes interesses. Acesso restrito a determinadas posições no governo, em partidos ou em grupos de interesses.	Assimétrica.	Limitada, relações consideravelmente conflituosas.	Extensiva, com alta capacidade de penetrar em outras redes.
Redes de Produção	Motivada por interesses econômicos específicos. Acesso aberto, com participação flutuante.	Altamente assimétrica, com recursos concentrados em alguns participantes.	Limitada, relações de competição e dependência.	Baixa, possibilidade de relações competitivas.
Redes Temáticas	Motivada por diferentes interesses. De fácil acesso, com grande número de participantes e participação flutuante.	Assimétrica, nem todos os participantes possuem recursos para trocar.	Baixa, estrutura tende ao atomismo.	Baixa

Fonte: elaborado pela autora a partir de Rhodes (1988, 2008) e Marsh e Rhodes (1998a, 1998b).

Ainda que sejam tratadas como um único tipo, Rhodes (2003) apresenta a comunidade política e a territorial como casos distintos. A formação das comunidades políticas se dá pelo interesse em torno de políticas públicas específicas. Seu acesso é altamente restrito e nelas os recursos - e o poder - não estão distribuídos uniformemente, mas todos os participantes possuem recursos e o intercâmbio beneficia a todos. Ademais,

há o compartilhamento de responsabilidades, o que contribui para que exista uma grande interdependência entre os participantes. Eles tendem a aceitar a legitimidade dos resultados, fazendo com que a rede tenha um baixo nível de conflito e um grande nível de estabilidade. Por outro lado, essas redes tendem a ser insuladas tanto de outras redes quanto de outros atores (invariavelmente do público em geral).

A principal diferença entre as comunidades políticas e territoriais é que estas últimas envolvem, além dos interesses em políticas específicas, interesses territoriais. A participação é, ao mesmo tempo, restrita a determinadas elites de bases territoriais e inclusiva, por permitir o envolvimento de todas as elites territoriais relevantes³⁶. Como as comunidades políticas, as territoriais são redes integradas, com alto grau de interdependência vertical, estabilidade e continuidade na participação. Contudo, à diferença daquelas, há a possibilidade de que estas redes, quando em meio a outras movidas por interesses territoriais, tenham algum grau de interdependência horizontal.

As redes profissionais se distinguem pelo predomínio de profissões específicas. Seu acesso, portanto, é restrito, determinado pelo pertencimento a profissão ligada à rede. A distribuição de recursos é assimétrica e, além de recursos, esta rede serve para a transmissão de ideologias: o centro é visto como parâmetro para os processos de decisão da periferia, destacadamente pela disseminação de informações sobre as melhores práticas profissionais. Assim, há uma considerável interdependência entre os participantes da rede, contraposta ao insulamento diante das demais redes.

As redes intergovernamentais, de forma geral, são de acesso restrito aos participantes de posições de destaque em governos, partidos políticos e/ou grupos de interesses. Os interesses que as movem variam de acordo com a política tratada por cada rede, fazendo com que a efetividade dessas redes também varie: ainda que algumas destas redes sejam extremamente conflituosas, a maioria dos temas tratados por elas não são controversos ou partidários, permitindo que as relações não sejam “tão continuamente divergentes a ponto de compromissos serem impossíveis”, e que o processo de formulação de políticas enfatize “a acomodação e o consenso, não o conflito” (RHODES, 2003, p. 325, tradução nossa). Ademais, estas redes não possuem a responsabilidade de entregar serviços, fazendo com que a interdependência vertical seja limitada. Seu caráter governamental, por sua vez, faz com que essas redes tenham alta capacidade de penetrar em outras redes.

³⁶ Rhodes aponta a participação de atores políticos, da burocracia central, de profissões topocráticas, elites políticas locais e de profissionais tecnocráticos. Seriam, portanto, redes restritas e inclusivas (RHODES, 2003, p. 284).

Como estudo de caso, Rhodes (2003) analisa a comunidade nacional britânica, formada por organizações representativas de governos locais. O autor aponta que devido à “diversidade de interesses politizados, aliada à limitada interdependência vertical, recursos escassos e amplos compromissos com a governança”, a comunidade tinha uma capacidade limitada de resistir às intervenções do governo central. Mais: a comunidade, como representante das redes intergovernamentais, era partidarizada, de forma que os conflitos partidários por vezes se colocavam como um “obstáculo intransponível à ação concertada”, pois, ante as pressões centrais, “parte de seus membros apoiará o governo, cometendo o “pecado” de colocar os interesses das partes antes dos “interesses dos governos locais”. (RHODES, 2003, p. 326, tradução nossa).

A distribuição de recursos tendia a espelhar a distribuição pré-existente. No caso estudado, as relações em rede se tornaram “um meio para gerenciar o *status quo*, não para reformá-lo. Ela espelha[va] conflitos e interesses existentes, mas não transforma[va] eles.” (RHODES, 2003, p. 327, tradução nossa). Por outro lado, ao reunir organizações de representantes locais e abarcar uma ampla gama de temas, esta rede tinha uma ampla capacidade de penetrar outras redes, sendo caracterizada por uma interdependência horizontal alta. Desta feita, a comunidade nacional se estabeleceu como uma camada de representação capaz de influenciar, direta e indiretamente, as políticas. Ou, como diz Rhodes, se tornou “um canal consultivo legítimo; um grupo de pressão domesticado em um sistema governamental em que a autoridade executiva e a interdependência das organizações e do governo vivem em contínua tensão” (RHODES, 2003, p. 325, tradução nossa).

As redes de produção, por sua vez, são marcadas pela predominância de interesses econômicos específicos. Assim, há uma considerável entrada de participantes, mas os recursos se concentram em alguns participantes. No caso do setor industrial estudado por Rhodes (1988), o autor identificou tanto uma dependência por parte do governo central para com o setor privado (no caso, algumas indústrias e firmas) quanto relações competitivas entre membros deste setor - e também entre setores, levando à baixa interdependência horizontal e limitada interdependência vertical, já que a competição é contrabalanceada pela possibilidade de relações de dependência entre os participantes das redes. Apesar de escassamente integradas, Rhodes destaca que essas redes existiram com “continuidade entre os membros e, surpreendentemente, de políticas.” (RHODES, 2003, p. 338, tradução nossa).

As redes temáticas, por fim, são as menos integradas. Diferentemente das redes mais integradas, com responsabilidades de entrega de serviços, estas chegam a ser descritas pelo autor como “redes de comunicação daqueles interessados na política de determinada área, incluindo autoridades governamentais, legisladores, empresários, lobistas, e até acadêmicos e jornalistas [que] constantemente apresentam críticas sobre políticas e geram ideias para novas iniciativas de políticas” (McFARLAND, 1987, p. 146 apud RHODES, 2006, p. 428, tradução nossa)³⁷. São, assim, redes de mais fácil acesso e numerosas, em que nem todos os participantes possuem recursos para trocar. Além disso, as relações são instáveis: apesar da existência de acordos, há manutenção do conflito e uma tendência à atomização dos participantes. A interdependência com outras redes é, também, baixa.

O modelo de Rhodes permite pensar dimensões para estudar o FONARI como uma rede de políticas públicas. De forma geral, os trabalhos trazidos aqui enfatizam a importância de atores e processos domésticos. Considerando os governos subnacionais como atores internacionais, a abordagem de Análise de Política Externa contribui ao enfatizar a importância da perspectiva dos agentes envolvidos na formulação das políticas, enquanto as iniciativas de aproximação desta abordagem ao campo de políticas públicas nos leva a considerar não só o processo de formulação destas políticas, mas todo o ciclo de políticas públicas. Os trabalhos sobre redes, por sua vez, pontuam a importância de pensar como se dão as relações entre os atores, enfatizando a importância da distribuição de recursos sobre as estruturas destas relações.

³⁷ MCFARLAND, A. Interest groups and theories of power in America. **British Journal of Political Science**, vol. 17, n. 2, 1987, p. 129 – 147.

3 A AÇÃO EXTERNA SUBNACIONAL COMO POLÍTICA PÚBLICA

Este capítulo objetiva contextualizar a política pública conduzida pelos municípios brasileiros. Para isso, aborda o município na federação brasileira - desde seu início como lócus de poder local até sua efetivação como ente federado, com a Constituição Federal de 1988. Na sequência, discute a temática da atuação internacional subnacional à luz da Constituição Federal, a fim de explicitar as diferentes compreensões existentes. As duas últimas seções apresentam o cenário em que o FONARI foi criado, com um breve histórico da atuação internacional subnacional do país, as reações do governo federal e as iniciativas de normatizar a ação externa dos governos subnacionais brasileiros.

3.1 O MUNICÍPIO NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

Aos municípios brasileiros costuma ser atribuída uma dupla face: por um lado, eles são vistos como o verdadeiro lócus da política da democracia; por outro, como a concretização de seus vícios históricos (MARENCO; NOLL, 2018). Apesar de só serem considerados entes federados a partir de 1988, os municípios existem desde as capitânicas hereditárias. E, como apontam Marengo e Noll (2018), desde o início eles foram a base do poder político local:

Por mais de três séculos - entre o início da vida política e a independência - houve eleições locais (para os Conselhos Municipais) [...]. Depois da independência, o município permaneceu sendo local privilegiado da vida política já que as eleições, coordenadas pela Igreja, juízes de paz e grandes proprietários da região, realizavam-se em dois níveis tomando como base o critério censitário (número de propriedades ou renda do eleitor). Para o funcionamento do sistema eleitoral, o Império, mesmo se tratando de um Estado unitário, dependia das estruturas locais, dada a extensão territorial do país e as dificuldades de comunicação do centro com a periferia [...]. (MARENCO; NOLL, 2018, p. 12)

Com o início da República, em 1889, foi estabelecido um modelo federativo³⁸ que associava “União e estados, submetendo os municípios às diretrizes e ao domínio político estadual.” (LINHARES; MENDES; LASSANCE, 2012, p. 11). Para Amaral, a consolidação deste modelo só se deu com a institucionalização da política dos governadores, arranjo em que o governo federal apoiava os grupos estaduais dominantes em troca de apoio às políticas federais (FAUSTO, 2006). Exclusivamente durante a

³⁸ Conforme Lassance, o federalismo “foi a principal bandeira em torno da qual se formou a coalizão de atores e de interesses políticos que levaram à derrocada do Império e à instauração da República, em 1889” (LASSANCE, 2012, p. 23).

República Velha (1889 - 1930), o governo federal delegou às províncias a captação de financiamentos e investimentos estrangeiros, condicionados à aprovação do governo e do Congresso, e a atração de mão-de-obra estrangeira (RODRIGUES, 2011)³⁹. Quanto aos municípios, apesar da perda de autonomia política perante os estados, eles ampliaram sua autonomia financeira e mantiveram sua autonomia administrativa (AMARAL, 2012) no período.

A modernização do Estado brasileiro, a partir de 1930, foi um “momento de extrema centralização e de grande valorização do município” (MARENCO; NOLL, 2018, p. 16). A autonomia municipal foi preservada: os municípios mantiveram a arrecadação municipal sobre indústrias e profissões e, com a Carta de 37, os municípios passaram a ser os únicos com eleições diretas no país (para vereador). Ademais, houve uma aproximação do governo federal aos governos locais que, por nem sempre passar pelas instâncias regionais, servia para contrabalancear a força das elites políticas estaduais⁴⁰. Conforme Melo, é possível entender esta união de municipalismo e autoritarismo através da concepção então existente de que

o município - matriz básica da sociedade política - está orgânica e simbioticamente entrelaçado com o poder central. Sem mediações - de instâncias territoriais ou político-partidárias - que distorçam essa identidade de fins, a articulação entre os dois níveis está assegurada pela centralização, que aproxima e reúne os dois pólos. O município emerge, nessa perspectiva, como uma *esfera comunitária - portanto pré-política* - que acomoda apenas a coletividade das famílias e seus valores *ainda não distorcidos pelas instâncias de representação*. (MELO, 1993, p. 89)

Já a consolidação do municipalismo como movimento político veio com a redemocratização pós-Estado Novo. Entre 1945 e 1964 foram criados a Associação Brasileira dos Municípios (ABM), o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) e os Conselhos Municipais. Este processo, contudo, abarcou uma cisão do movimento: enquanto a ABM trazia, naquele momento, “uma ideologia antiurbana na

³⁹ Conforme Rodrigues (2011), estas atribuições não seriam resgatadas pelas Constituições seguintes. No entanto, o autor aponta como parte do histórico da cooperação internacional de âmbito subnacional as ofertas de cooperação feitas pelos Estados Unidos a governos estaduais abertamente pró-estadunidenses durante o início da década de 1960, na vigência da política da Aliança para o Progresso (RODRIGUES, 2011, p. 15).

⁴⁰ Criado no governo Vargas, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) é trazido como exemplo: sua estrutura pretendia ter unidades em quase todas as cidades brasileiras, e seu Ideário Cívico trazia a necessidade de partir do município para “contrabalancear, ao lado do espírito nacional, as influências do espírito regionalista, utilizando para isso as forças do espírito localista, de forma que se estabeleça um trinômio governamental bem equilibrado, sob a preponderância do primeiro e sem a possibilidade de que qualquer dos outros dois pretenda dominá-lo.” (CAMARGO, 2008, p. 44 apud MARENCO; NOLL, 2018, p. 16).

revalorização e construção de um passado mítico das câmaras municipais”, adquirindo a “lógica de uma frente nacional de prefeitos”, o IBAM incluía a busca por “incorporar os mecanismos da moderna administração pública - consultorias técnicas e planejamento - associado ao IBGE, Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) e Fundação Getúlio Vargas (Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas).” (MARENCO; NOLL, 2018, p. 17; MELO, 1993).

Com o início do período militar (1964 - 1985), a autonomia municipal foi reduzida. Na esfera política, o governo federal nomeava os prefeitos das capitais e dos municípios vistos como estratégicos, enquanto os demais municípios seguiam com eleições em um sistema eleitoral bipartidário no qual “o governo poderia manejar cassações e outros recursos legais” (AMARAL, 2012, p. 91). Na esfera fiscal e administrativa, a coleta de tributos passou a ser majoritariamente centralizada, com repasses feitos em grande medida através do condicionamento dos gastos. Na avaliação de Amaral (2012, p. 90), o regime militar aperfeiçoou o sistema iniciado com Vargas que induzia “estados e municípios a seguir as estratégias política, financeira, administrativa e mesmo ideológica definidas pelo centro” (AMARAL, 2012, p. 90).

Dessa maneira, a demanda por descentralização durante o processo de redemocratização apareceu vinculada às demandas de aprofundamento democrático (GOULART, 2013). Se Goulart (2013) e Fleury (2006) apontam que desde a década de 1970 se manifestava uma descentralização dos recursos fiscais⁴¹, foi com a Constituição de 1988 que esta descentralização se ampliou. A elevação dos municípios a entes federativos⁴² rompeu com o modelo federativo estabelecido desde o início da República que submetia os municípios ao domínio político estadual, uma vez que com ela

o município auto-organiza-se através de sua lei orgânica municipal [...]; autogoverna-se mediante a eleição direta de seu prefeito, vice-prefeito e vereadores, sem qualquer ingerência dos governo federal e estadual; e finalmente, autoadministra-se, no exercício de suas competências administrativas, tributárias e legislativas, diretamente conferidas pela Constituição Federal. (MORAES, 2001, p. 263 apud RODRIGUES, 2004, p. 451)⁴³

⁴¹ Goulart (2013) aponta que a descentralização fiscal vinha se manifestando desde a década de 1970, de forma que se “a União detinha, por exemplo, 66% dos tributos totais em 1980, 60% na média de 1985/1988, agora sob o impacto da Constituição ficou com 54%.” (DIAS, 1995, p. 54 apud GOULART, 2013, p. 200).

⁴² Assim, federação brasileira torna-se trina, em modelo semelhante ao belga (SOUZA, 2005).

⁴³ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2001.

Em paralelo, o desenho constitucional manteve a tendência de “fortalecimento dos governos locais vis-à-vis os estados”⁴⁴ (SOUZA, 2005, p. 110). Em parte, isso se deve à discriminação de funções de acordo com os níveis governamentais (FLEURY, 2006). Como aponta Mohn, tradicionalmente “os Estados permaneciam com as competências que não eram conferidas à União”, mas, com o federalismo trino, os estados ficaram com aquelas “competências que não se incluem entre as competências que a Constituição confere, explícita ou implicitamente, à União ou aos Municípios” (MOHN, 2010, p. 228)⁴⁵. Dessa forma, “as competências estaduais passaram não só a ser comprimidas por cima, mas também por baixo.” (MOHN, 2010, p. 228).

Além destas competências definidas como privativas ou exclusivas, em que cada ente pode atuar de forma independente dos demais, a Constituição definiu uma série de competências comuns (quando administrativas) e concorrentes (quando legislativas). Estas derivam de uma repartição vertical de competências, que visa “estabelecer uma atuação coordenada entre as esferas federativas”, uma vez que “uma mesma matéria é dividida entre os diversos entes federativos, de forma concomitante, operando uma distribuição funcional de competências.” (MOHN, 2010, p. 217). No entanto, o texto não define mecanismos constitucionais ou institucionais para a cooperação intergovernamental, determinando que a regulação deve ser feita posteriormente através de leis complementares⁴⁶.

Dentre as matérias comuns, destacam-se as políticas sociais - saúde, educação e assistência social⁴⁷. Nessas áreas, o texto constitucional se mantém vago quanto às competências e atribuições dos diferentes níveis governamentais, “deixando as definições

⁴⁴ Os estados, por sua vez, são regidos por constituições próprias, no entanto, “a maioria das Constituições estaduais é uma mera repetição dos mandamentos federais. As poucas tentativas de criar regras não explicitamente especificadas pela Constituição Federal, mas não proibidas, foram declaradas inconstitucionais pelo STF.” (SOUZA, 2005, p. 111).

⁴⁵ As competências privativas dos municípios são estabelecidas pelo art. 30 da CF. São elas: “I. legislar sobre assuntos de interesse local; II. suplementar a legislação federal e estadual no que couber; III. instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV. criar, organizar e suprimir Distritos, observada a legislação estadual; V. organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VII. prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII. promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle de uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX. promover a proteção do patrimônio histórico-cultural, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.” (BRASIL, 1988).

⁴⁶ Originalmente, a Constituição Federal trazia a expressão “lei complementar”, substituída pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, por “leis complementares”, “para que as normas de cooperação possam ser fixadas para cada domínio, em virtude da dificuldade de se estabelecer uma regra única para todos eles.” (MOHN, 2010, p. 234).

⁴⁷ Além destas, são competências comuns aos três entes a cultura, habitação e saneamento, meio ambiente, proteção do patrimônio histórico, combate às causas da pobreza e educação para o trânsito (BRASIL, 1988; GRIN, 2019, p. 39).

sobre as divisões de tarefas e sobre as formas e os instrumentos de cooperação e colaboração entre os entes federados para legislação complementar” (RIBEIRO, 2013, p. 153). Para Fleury, seria a regulamentação destas áreas a responsável por redesenhar as relações federativas e por instituir formas concretas de participação e controle social, uma vez que

A organização dos sistemas de proteção social deveria adotar o formato de uma rede descentralizada, integrada, com comando político único e um fundo de financiamento com recursos vinculados em cada esfera governamental. Essa rede se organizaria de forma regionalizada e hierarquizada, com instâncias deliberativas que garantissem a participação paritária da sociedade organizada, em cada esfera governamental. Esse modelo foi formulado e adotado para a construção do Sistema Único de Saúde (SUS), sendo progressivamente estendido a outras áreas das políticas sociais [...]. (FLEURY, 2013, p. 55)

Como traz Ribeiro (2013), o desenho do Sistema Único de Saúde (SUS) foi definido na própria CF. Segundo ele, os municípios são responsáveis pela execução dos serviços de saúde; os estados, pela coordenação destes e pelas ações de maior complexidade; e a União, pela normatização das políticas e pela transferência de recursos aos entes subnacionais. A assistência social foi regulada pela Lei Orgânica da Assistência Social, de 1993, que define os estados e os municípios como responsáveis pela coordenação dos serviços sociais e a União como responsável pela coordenação e normatização da área. Quanto à educação, apesar da CF definir os orçamentos de cada esfera federativa, somente com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, definiu-se o ensino fundamental como responsabilidade dos municípios; o médio, prioridade dos estados; e o superior, da União (RIBEIRO, 2013).

De forma geral, portanto, os municípios aparecem como executores das políticas sociais nacionais, em um processo de descentralização que, para Fleury (2013), foi conduzido “de forma progressiva, transferindo responsabilidades e recursos aos municípios na medida em que eles aderissem à proposta do nível central e demonstrassem o cumprimento de exigências técnica e políticas” (FLEURY, 2013, p. 55). Compreende-se, assim, porque o *status* adquirido pelos municípios após 1988,

traduziu-se em maior autonomia político-jurídica, crescente participação na receita fiscal através de taxação própria e, principalmente, de transferências constitucionais e legais da União e dos estados aos municípios. Paralelamente, a partir de 2003, o volume de transferências voluntárias para municípios através de convênios e programas conjuntos com a União (Falleti, 2006a) suplantou o destinado aos estados, representando fonte de implementação adicional para políticas públicas no nível local (Soares, 2012). (MARENCO; NOLL, 2019, p. 19)

Este processo, contudo, não ocorreu de forma linear. Conforme Ribeiro, até meados da década de 1990 predominaram as “indefinições nas atribuições de cada ente federado e nas formas de financiamento das políticas sociais” (RIBEIRO, 2013, p. 154). Esta poderia ser vista como uma primeira fase da democratização, caracterizada pela crise hegemônica relacionada à pulverização das forças políticas nacionais - incluindo aquelas internas ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), partido então majoritário (GOULART, 2013) - e à fragilização da União. Neste contexto, o governo federal adotou uma estratégia predominantemente defensiva: visando controlar a descentralização, prevaleceu um “jogo competitivo e restritivo à ação coordenada entre os entes” (SANO; ABRÚCIO, 2013, p. 223).

A partir de 1993 e da estabilização econômica associada ao Plano Real, o governo federal começou a recuperar seu poder político e econômico, ordenando alguns processos de descentralização e estabelecendo políticas nacionais. Concomitantemente, a crise dos estados enfraqueceu o comportamento competitivo destes, fortalecendo - ainda que de formas diferentes, a depender do setor - a atuação cooperativa dos mesmos em fóruns interestaduais (SANO; ABRUCIO, 2013)⁴⁸. Esta seria, para Sano e Abrucio (2013), a segunda fase das relações intergovernamentais brasileiras, conforme Quadro 5.

Quadro 5. Fases das relações intergovernamentais no Brasil, segundo Sano e Abrucio (2013)

Conjuntura crítica	Fases	Período
Redemocratização e Assembleia Nacional Constituinte	Competição/baixa Coordenação	Da redemocratização até 1994
Plano Real e estabilização da economia	Aumento da coordenação vertical e da articulação horizontal	A partir de 1994

Fonte: Sano e Abrucio (2013, p. 222).

Segundo os autores, a coordenação vertical é aquela que ocorre entre governos de diferentes níveis federativos, abarcando uma noção de compulsoriedade. Já a articulação (ou cooperação) horizontal trata das relações entre entidades governamentais de um mesmo nível territorial e, ao contrário da coordenação, traz uma noção de voluntariedade (SANO; ABRUCIO, 2013; BRITO, 2019). Na falta de implementação de lei complementar para a

⁴⁸ Para os autores, em estudo sobre os Conselhos de Secretários Estaduais, este “processo de fortalecimento da União foi realizado sem retirar a capacidade dos governos subnacionais de se auto-organizarem” (SANO; ABRUCIO, 2013, p. 222). Para mais detalhes sobre os dois momentos da coordenação federativa, ver: ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, n. 24, p. 41 - 67, jun. 2005.

regulamentação da coordenação vertical, “os arranjos intergovernamentais que existem foram instituídos setorialmente em algumas políticas por meio de sistemas nacionais de políticas (saúde e assistência social) ou fundos complementares (educação).” (GRIN, 2019, p. 40), ou, ainda, têm origem em articulações horizontais, como o caso dos Conselhos de Secretários Estaduais estudados por Sano e Abrúcio (2013). O que os autores mostram, contudo, é que no caso destes conselhos há considerável variação no grau de institucionalização, em muito devido às dinâmicas setoriais das políticas públicas abarcadas por cada Conselho⁴⁹.

Com relação aos municípios, apesar do aumento de autonomia e de recursos obtidos pelos governos municipais a partir da CF, a municipalização dos serviços implicou “maior responsabilidade na promoção do desenvolvimento local e serviços” (MARENCO; NOLL, 2019, p. 19). E, como lembra Losada (2012), há grandes disparidades entre os municípios brasileiros no que concerne à demografia, à dinâmica econômica, aos indicadores sociais e às capacidades estatais⁵⁰ como um todo. Assim, Grin (2019) defende que, apesar de necessários para a descentralização de políticas federais, os arranjos verticais existentes seriam marcadamente setoriais e insuficientes perante as demandas de desenvolvimento em nível subnacional.

Ainda, o autor aponta que, diante do “vácuo institucional de formas de cooperação intergovernamental na Constituição Federal de 1988” (GRIN, 2019, p. 38), os consórcios públicos vêm ocupando espaço. Ainda que estes venham se multiplicando desde a década de 1990, sua principal base legal é a Lei 11.107, de 06 de abril de 2005, regulamentada em 2007 e conhecida como Lei dos Consórcios Públicos^{51,52}. Legalmente, os consórcios públicos são definidos como:

⁴⁹ Os autores situam os casos estudados em um contínuo que inicia com o Conselho Nacional de Política Fazendária, mais antigo e institucionalizado, ainda que incapaz de “promover a harmonização tributária” (SANO; ABRÚCIO, 2013, p. 226); passa pelo Conselho Nacional de Secretários de Saúde, cujo sucesso se relaciona à própria articulação intergovernamental advinda da implementação do SUS; pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação, que, junto à União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, teve participação nas discussões sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação; e vai até o Conselho Nacional de Secretários de Administração, de criação mais incipiente (SANO; ARÚCIO, 2013).

⁵⁰ A partir de revisão de literatura, Cingolani (2013) sistematizou as dimensões mais utilizadas do conceito de capacidade estatal. São elas: capacidade administrativa, ligada à ideia de burocracia do tipo weberiano; capacidade de exercer o monopólio das forças coercitivas; capacidade fiscal de extrair recursos da sociedade; capacidade de manutenção de um sistema legal estável; capacidade política de encaminhar e executar as agendas definidas; capacidade relacional, relacionada à capacidade estatal de permear a sociedade; e capacidade transformativa, isso é, de estruturar a economia através de intervenções no sistema produtivo.

⁵¹ Conforme Brito (2019), também é parte da base legal dos consórcios a Emenda Constitucional 19, de 04 de junho 1998, segundo a qual “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão

Pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº. 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos. (BRASIL, 2007 apud GRIN, 2019, p. 42⁵³)

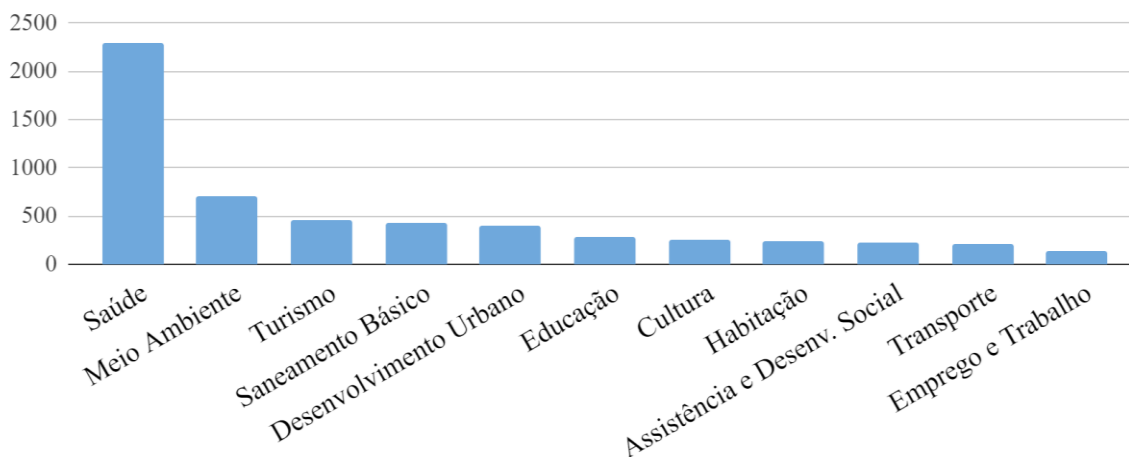
Sua formalização depende da ratificação do protocolo de intenções. Definido como um contrato preliminar, o protocolo deve conter, dentre outros pontos, a finalidade e a duração do consórcio; as normas de gestão; e a definição dos serviços públicos cujas competências foram transferidas para a gestão associada. Ademais, desde 2008 é pré-condição para o recebimento de recursos de transferência voluntária da União que os consórcios sejam associações de direito público. Como tal, passam a integrar a administração pública indireta, devendo obedecer às normas de execução de despesas e receitas e de prestação de contas, o que, por sua vez, exige a aprovação de seu orçamento através de sua Assembleia Geral (RIBEIRO, 2019).

Estas exigências fazem com que exista “maior comprometimento político e financeiro dos participantes, o que tanto dificulta sua entrada como a sua saída, pois há sanções legais em caso de abandono” (GRIN, 2019, p. 42). Com isso, o consórcio público pode ser visto um instrumento de gestão intergovernamental essencialmente novo, capaz de fornecer maior estabilidade institucional e jurídica às gestões intergovernamentais (LOSADA, 2012; GRIN, 2019). Há, contudo, considerável concentração setorial entre os consórcios: em 2011, dos 5.565 municípios brasileiros, 2.903 declararam participar de consórcios públicos intermunicipais, sendo que destes, 2.288 participavam de consórcios na área de saúde, conforme apresentado na Gráfico 1.

associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos” (BRITO, 2019, p. 12).

⁵² Segundo Linhares, Messenberg e Ferreira (2007), antes de sua regulamentação os consórcios eram marcados por compromissos frágeis, ausência de personalidade jurídica e impossibilidade de recebimentos de transferências de recursos dos demais entes federativos, além de só poderem ser estabelecidos entre entes de mesmo nível (consórcios intermunicipais ou interestaduais).

⁵³ BRASIL. Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei nº 11.107 de 06 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Brasília, DF, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm. Acesso em: 10 jan. 2020.

Gráfico 1. Participação de municípios em consórcios públicos intermunicipais, por setor (n = 2.903)

Fonte: elaborado pela autora a partir de IBGE (2011).

Por fim, cabe ressaltar que, apesar da maioria dos consórcios serem constituídos por municípios limítrofes, há a possibilidade de que os participantes dos consórcios estejam em regiões distintas (GRIN, 2019). Mesmo assim, há maior concentração de consórcios intermunicipais nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste (LINHARES; MESSEMBERG; FERREIRA, 2017). A estas assimetrias setoriais e regionais, somam-se outros desafios aos consórcios, como a possibilidade de relações de dependência derivada da assimetria econômica de seus membros, baixa capacidade estatal e as variações derivadas da dinâmica político-eleitoral dos municípios brasileiros (GRIN, 2019), obstáculos que podem ser generalizados a outras iniciativas associativistas de entes subnacionais brasileiros.

3.2 A ATUAÇÃO INTERNACIONAL SUBNACIONAL E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Desde a proclamação da República, em 1889, o Brasil é uma federação. Para Abrucio (2006), federações são marcadas pela coexistência entre autonomia e interdependência, com uma soberania compartilhada entre o governo central e os governos subnacionais por meio de contratos entre os pactuantes subnacionais, entendidos como os possuidores dos direitos originários. As federações diferem-se, assim, dos estados unitários, em que a soberania é una e indivisível, derivada de um contrato entre todos os indivíduos da nação e não de um acordo entre entes subnacionais. Nestes estados, os processos de descentralização e o poder dos entes subnacionais derivam de ações voluntárias do governo central - como delegação de funções ou graus de autoridade. Diferem-se também das confederações, entendidas como junções de unidades independentes que mantêm a

soberania para si e nas quais o arcabouço constitucional de cada membro é superior ao conjunto de regras da união (ABRUCIO, 2003)⁵⁴.

Para Prazeres (2004), contudo, a soberania em federações seria monopólio do Estado federal, enquanto seus entes federados seriam dotados apenas de autonomia⁵⁵. Esta compreensão parece ter sido dominante ao longo da história da política externa brasileira. Conforme a autora,

[...] todas as constituições brasileiras, desde a adoção do federalismo, seguiram o mesmo padrão, atribuindo exclusivamente ao presidente da República o poder da celebração de compromissos internacionais. Mesmo a primeira Constituição republicana e federal trazia em seu artigo n. 48, itens 14 e 16, que, entre as competências privativas do presidente da República, estavam: manter as relações com Estados estrangeiros e entabular negociações internacionais; celebrar ajustes, convenções e tratados, sempre *ad referendum* do Congresso Nacional. (PRAZERES, 2004, p. 295)

À primeira vista, a Constituição Federal de 1988 manteve o monopólio das relações internacionais sob o governo federal, uma vez que ela, “em suas mais de cinquenta emendas, não prevê a possibilidade de que Estados federados, Distrito Federal e municípios desenvolvam relações internacionais” (RODRIGUES, 2008, p. 1019; GARNICA, 2015). Esta afirmação parece válida para todas as fases da política externa. Em análise sobre a distribuição constitucional das competências de política externa, Sanches et al. (2006) mostram que há divisão de competências entre os três poderes, mas ela é restrita à esfera federal.

Segundo os autores, são três os temas de política externa “recorrentemente regulamentados pelas constituições brasileiras, quais sejam: celebrar tratados; declarar guerra e celebrar a paz; e manter relações com outros Estados e participar de organizações internacionais.” (SANCHEZ et al., 2006, p. 128). Considerando as etapas de formulação, decisão, implementação e avaliação de política externa, concluem existir uma concentração do Poder Executivo nas fases de formulação e decisão de política. Nesta última fase, o Legislativo tem um papel de “co-decisor”, sendo “responsável pela aprovação das decisões do poder Executivo sobre celebração de tratados, declaração de guerra e celebração da paz”

⁵⁴ Souza (2006), contudo, aponta que pelas diferentes constituições brasileiras não precisarem responder a ameaças à unidade nacional, as sete constituições existentes desde 1889 “sempre declararam que “todo o poder emana do povo” e não da nação, do Estado ou das unidades constitutivas da Federação, como ocorre em muitos países federais, sinalizando que o sistema federativo brasileiro está assentado no princípio do individualismo e não das instituições coletivas.” (SOUZA, 2005, p. 106).

⁵⁵Para a autora, “os entes que compõem uma federação de estados são dotados tão-somente de autonomia, sendo desprovidos da capacidade de relação com outros Estados - ato que tradicionalmente se entende como característico da soberania” (PRAZERES, 2004, p. 287)

e atuando “na fase de formulação da política para manter relações com outros Estados e participar de organizações internacionais” (SANCHEZ et al., 2006, p. 131). O Legislativo não tem, contudo, competência na fase de implementação ou avaliação. O Poder Judiciário, por sua vez, tem “possibilidade de participação, mediante provocação *ad hoc*, nas fases de implementação e avaliação de tratados” (SANCHEZ et al., 2006, p. 131), sem poder participar dos processos relacionados à declaração de guerra e celebração da paz⁵⁶. O mapeamento feito pelos autores é resumido no Quadro 6.

Quadro 6. Distribuição constitucional das competências em política externa, segundo Sanchez et al. (2006)

	Formulação	Decisão	Implementação	Avaliação
Celebração de tratados internacionais	Presidência da República*: art. 84, VIII		Supremo Tribunal Federal: art. 102, III, b)	
			Supremo Tribunal da Justiça: art. 105, III, a)	
		Congresso Nacional*: 5º, inc. 3, art. 49; e art. 84, VIII	Justiça Federal: art. 109, III	
Declaração de guerra e celebração de paz	Presidência da República: art. 84, XIX e XX		Presidência da República: art. 84, XIII e XIX	
	União: art. 21, II			
	Conselho de Defesa Nacional: art. 91, inc. 1º, I	Congresso Nacional*: art. 49, II; e art. 84, XIX e XX		
Manutenção de relações com outros Estados e participação em organizações internacionais	Presidência da República: art. 84, VIII			Supremo Tribunal Federal: art. 102, I e e)
	União: art. 21, I			
	Senado Federal*: art. 52, IV			
 Poder Executivo Poder Legislativo Poder Judiciário				

Fonte: adaptado de Sanchez et al. (2006, p. 129).

Obs.: para quadro completo, com as respectivas leis, ver Apêndice C.

⁵⁶ Cabe ao Poder Executivo (União), através do Presidente da República, manter relações com estados estrangeiros e participar de organizações internacionais (arts. 21, I; e 84, VIII) e declarar guerra e celebrar paz (arts. 21, II; e 84, XIX e XX), enquanto ao Presidente, privativamente, cabe celebrar tratados e acordos internacionais (art. 84, VIII). Ao Poder Legislativo, através do Congresso Nacional, cabe resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais (art. 47, D); referendar a celebração de tratados celebrados pelo Presidente da República (art. 84, VIII); e autorizar ou referendar a decisão do Presidente de declarar guerra e celebrar a paz (arts. 84, XIX e XX; e 49, II), enquanto ao Senado Federal cabe aprovar a escolha dos chefes de missão diplomática permanente (art. 52, IV). Ao Poder Judiciário, na figura do Supremo Tribunal Federal, compete processar e julgar litígio entre o Brasil (União, estados, Distrito Federal e territórios) e Estados estrangeiros ou organismos internacionais (art. 102, I); ao Superior Tribunal de Justiça cabe julgar decisões que contrariem tratado internacional (art. 105, III, a); e à Justiça Federal cabe julgar causas fundadas em tratados internacionais (art. 109, III). Ademais, como lembram os autores, qualquer ação deve ocorrer de acordo com os princípios das relações internacionais brasileiras, definidos no art. 4 (SANCHEZ et al., 2006).

Se por um lado parece existir clareza na não-distribuição de competências da política externa aos entes subnacionais, Vigevani (2006) aponta uma imprecisão dos limites legais para a atuação internacional destes entes. Nesse sentido, atores subnacionais sustentam o argumento de que tal atuação deve ser vista como externalização de suas competências domésticas (CNM, 2016). De acordo com publicação da Confederação Nacional de Municípios, uma vez que a CF confere “aos Estados e aos Municípios amplas competências nas áreas de saúde; patrimônio histórico, cultural e paisagístico; cultura, educação e ciência; meio ambiente; habitação; e combate à pobreza” e sendo possível “inferir do art. 52 da CF que os Estados e os Municípios têm capacidade de iniciar operações externas de natureza financeira, que deverão ser, contudo, autorizadas pelo Senado Federal”⁵⁷, a atuação externa subnacional deve ser aceita desde que trate de assuntos relacionados às suas competências constitucionais (CNM, 2016, p. 20; BRASIL, 1988).

Assim, se a CF não normatiza a atuação internacional subnacional, tampouco a veta. E esta atuação, ainda que recente, precede a CF, com os primeiros casos de criação de estruturas burocráticas específicas para as relações internacionais e de formulação de estratégias externas subnacionais datando de 1983 e 1987. Desta feita, a próxima seção trata do histórico desta atuação externa estruturada por parte dos entes subnacionais brasileiros.

3.3 APRESENTANDO O CENÁRIO: LEVANTAMENTOS E CONSIDERAÇÕES SOBRE A ATUAÇÃO SUBNACIONAL BRASILEIRA

Não existem muitos mapeamentos sobre a atuação internacional subnacional brasileira. O primeiro grande esforço, feito por Brigagão em 2005, levantou informações sobre as estruturas internacionais das 27 unidades federativas e suas 26 capitais, além de outros 4 municípios selecionados - Camaçari (Bahia); Campinas e São Caetano do Sul (São Paulo); e Santa Maria (Rio Grande do Sul). O autor considerou três categorias de estruturas burocráticas: a) Secretarias, Subsecretarias e Assessorias Internacionais; b) Assessorias,

⁵⁷ Segundo o artigo 52 da Constituição Federal, estão entre as competências privativas do Senado Federal autorizar operações externas de natureza financeira de interesse da União, Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, bem como dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo dos mesmos (BRASIL, 1988). Segundo Rodrigues (2011), essa possibilidade permitiu que os governos subnacionais desenvolvessem “a prática - não contestada pela união - de negociar e captar recursos do Banco Mundial, do BID [Banco Interamericano de Desenvolvimento] e de outras agências estrangeiras ou multilaterais de financiamento ou de fomento.” (RODRIGUES, 2011, p. 17).

Núcleos, Coordenações ou quaisquer outras denominações ligadas ao comércio exterior; e c) Cerimoniais (BRIGAGÃO, 2005, p. 16).

À época, além dos quatro municípios selecionados, 19 unidades federativas e 10 capitais possuíam alguma das estruturas analisadas. Menos de dez anos depois, somente o Maranhão⁵⁸ não possuía alguma estrutura específica para as relações internacionais, como mostra o mapeamento feito por Tavares (2014) e sumarizado no Quadro 7.

Quadro 7. Estruturas estaduais de relações internacionais, conforme Tavares (2014)

Estruturas	UFs	nº
Secretarias Estaduais	Bahia, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Roraima, Santa Catarina	5
Secretarias Adjuntas ou Sub-Secretarias	Amazonas, Rio de Janeiro	2
Assessorias, Coordenadorias, Assessorias Especiais, Departamentos, Diretorias, Comitês ou Superintendências	Acre, Alagoas, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Piauí, Rondônia, Rio Grande do Norte, São Paulo, Sergipe, Tocantins	18
Agências de Desenvolvimento	Amapá	1
Total		26

Fonte: elaborado a partir de Tavares (2014).

Com relação aos municípios, o primeiro mapeamento amplo foi realizado pela CNM durante 2008. A organização fez contato com 5.562 municípios a fim de identificar quais deles possuíam áreas de relações internacionais estruturadas, podendo ser Assessorias, Autarquias, Conselhos, Departamentos, Diretorias, Coordenadorias ou Secretarias (Municipais, Adjuntas ou Extraordinárias), ou mesmo alguém responsável pelos assuntos internacionais. Naquele ano, 30 municípios possuíam tais estruturas, ao lado de 116 municípios com responsáveis pela área (CNM, 2011; CEZÁRIO, 2011).

Em 2012, foi a vez do IBGE mapear as estruturas. O Instituto acrescentou à MUNIC uma questão sobre a existência de uma área específica para a cooperação internacional, na qual os municípios podiam indicar se possuíam Secretaria, Coordenação, Assessoria ou pessoa responsável pelo tema (assessores internacionais, assessores ou pessoas que acumulavam o tema internacional com outras atividades). Dos 5.565

⁵⁸ Em 2019, o Maranhão criou a Secretaria de Estado de Programas Estratégicos, que, por ter dentre suas responsabilidades assessorar o Governador “no que tange à estratégia estadual de longo prazo e às relações internacionais” (MARANHÃO, 2019; 2020), mantém uma Assessoria de Relações Internacionais.

municípios consultados, 47 possuíam estruturas próprias para as relações internacionais e outros 66 municípios possuíam responsáveis por assuntos internacionais (IBGE, 2013)⁵⁹.

Apesar do aumento no número de municípios com estruturas internacionais, não é tão simples derivar dele a consolidação destas áreas. Isso porque cada gestão municipal acaba sendo uma fotografia das estruturas existentes naquele momento, não implicando, necessariamente, sua continuidade nas gestões seguintes. Por exemplo: cruzando os dados dos mapeamentos mencionados acima, percebe-se que dos 30 municípios que possuíam estruturas de relações internacionais em 2008 (CNM, 2011), somente 17 indicaram ter Secretarias, Coordenações, Assessorias ou assessores específicos para as questões internacionais durante a gestão seguinte, fotografada pela MUNIC (IBGE, 2013)⁶⁰.

Quadro 8. Cidades com estruturas específicas e/ou responsáveis pela temática internacional em 2008 e em 2012¹

Cidade	2008	2012
Belo Horizonte	Secretaria-Adjunta	Secretaria
Foz do Iguaçu	Secretaria	Secretaria
Guarulhos	Secretaria	Secretaria
Recife	Coordenadoria	Secretaria
São Bernardo do Campo	Secretaria de Relações Internacionais	Secretaria
São Paulo	Secretaria Municipal	Secretaria
Curitiba	Secretaria Extraordinária	Coordenação/Assessoria
Osasco	Coordenadoria	Coordenação/Assessoria
Porto Alegre	Secretaria de Relações Internacionais	Coordenação/Assessoria
Rio de Janeiro	Coordenadoria	Coordenação/Assessoria
Salvador	Secretaria Extraordinária	Coordenação/Assessoria
Santos	Assessoria	Coordenação/Assessoria
Vitória	Assessoria	Coordenação/Assessoria
Campinas	Secretaria	Assessor internacional internacional ²
<i>continua</i>		

⁵⁹ Há, também, a pesquisa de Balbim (2018). A partir das pesquisas da CNM (2011) e do IBGE (2013) e por meio de confirmação dos dados trazidos nas páginas *on-line* das prefeituras, o autor aponta a existência de estruturas formais de relações internacionais em 78 municípios (BALBIM, 2018). Como a publicação não apresenta maiores dados destes municípios, seu uso não foi aprofundado neste trabalho.

⁶⁰ O levantamento da CNM (2011), contudo, aponta para a continuidade das estruturas então existentes. Conforme o mapeamento, entre 1993 e 1996 foram criadas as estruturas do Rio de Janeiro, Porto Alegre, Campinas e Belo Horizonte; 1997 e 2000, de Santo André e Maringá; entre 2001 e 2004, de São Paulo, Curitiba, Recife, Jundiá, São Carlos, São Vicente, Jacareí e Florianópolis; e entre 2005 e 2008, de Cascavel, Suzano, Itanhaém, Itu, Diadema, Guarulhos, São José do Rio Preto, Santa Maria, Salvador, Vitória, Santos, Camaçari, Foz do Iguaçu, Belém, Osasco e São Bernardo do Campo. Ou seja: a maioria das estruturas então existentes havia sido criada nas gestões de 2005 - 2008 (16 estruturas) e na de 2001 - 2004 (8 estruturas).

<i>continuação</i>		
Diadema	Assessoria	Assessor internacional internacional ²
Jundiaí	Diretoria	Assessor internacional internacional ²
São Carlos	Coordenadoria	Assessor internacional internacional ²
Camaçari	Secretaria	Pessoa que acumula o tema internacional com outras atividades
Santa Maria	Secretaria	Pessoa que acumula o tema internacional com outras atividades
Suzano	Diretoria	Pessoa que acumula o tema internacional com outras atividades
Santo André	Diretoria	Outros

Fonte: elaborado pela autora a partir de CNM (2011) e IBGE (2013).

¹ Foram mantidas as categorias utilizadas em cada pesquisa.

² Pessoa específica responsável pela cooperação internacional descentralizada (IBGE, 2013).

Também o histórico das primeiras estruturas internacionais municipais explicita esta questão. A primeira foi a Assessoria de Relações Internacionais do Rio de Janeiro, criada durante a gestão de Saturnino Braga (Partido Democrático Trabalhista - PDT/Partido Socialista Brasileiro - PSB, 1983 - 1986). Nas gestões posteriores - de Braga (1987 - 1988), de seu vice, Rezende (PSB, 1988 - 1999) e de Alencar (PDT, 1989 - 1993) - ela foi transformada em Coordenadoria de Relações Internacionais e do Cerimonial (RIBEIRO, 2009; NETO, 2014; RIO DE JANEIRO (RJ), 2016). Segundo Gonçalves e Oliveira (2017, p. 102), esta seria uma “assessoria semelhante”, mas “sem a mesma desenvoltura”. Em 1993, na primeira gestão de Cesar Maia (PMDB/Partido da Frente Liberal - PFL, 1993 - 1997), a estrutura teria sido (re)criada como Coordenadoria de Relações Internacionais, vinculada ao Gabinete do Prefeito⁶¹, *status* que, apesar de algumas modificações (como a inclusão ou exclusão do Cerimonial), se mantém até hoje (RIO DE JANEIRO (RJ), 2016; RIO DE JANEIRO (RJ), 2019). Há, contudo, dados divergentes sobre o surgimento da estrutura, com a CNM (2011) indicando o ano de 1993. Uma das possíveis explicações é que a estrutura tenha perdido relevância ou desaparecido por certo tempo entre 1986 e 1993.

Este também foi o ano em que surgiu a segunda estrutura internacional municipal do país: de Porto Alegre, que se mantém até hoje. A estrutura, no entanto, passou por diferentes *status* e teve suas estratégias e prioridades modificadas mesmo em momentos de continuidade partidária. Iniciada em 1993 como Gabinete Extraordinário de Captação de

⁶¹ Manteve-se, assim, pelas gestões de Luiz Conte (PFL, 1997 - 2001), Cesar Maia (Partido Trabalhista Brasileiro - PTB/PFL/Democratas - DEM, 2001 - 2009), Eduardo Paes (PMDB, 2009 - 2017) e de Marcelo Crivella (Partido Republicano Brasileiro, 2017 - atual).

Recursos durante a gestão de Tarso Genro (Partido dos Trabalhadores - PT, 1993 - 1996), a estrutura foi elevada no ano seguinte à Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos (e Cooperação Internacional, a partir de 1996). Esta estrutura, assim como seu modelo dual dividido entre um setor voltado à captação de recursos e outro à cooperação internacional, foi mantida na gestão seguinte, de Raul Pont (PT, 1997 - 2001), mas modificada na segunda gestão de Tarso Genro (PT, 2001 - 2005), em que o setor de cooperação internacional passou ao Gabinete do Prefeito (SALOMÓN; NUNES, 2007)⁶².

Na gestão de Fogaça (Partido Popular Socialista - PPS, 2005 - 2009) os dois setores foram reunidos sob a estrutura do Gabinete de Captação de Recursos e Investimentos. À diferença das gestões anteriores, que priorizavam a captação de recursos junto às agências públicas, o Gabinete passou a enfatizar a atração de investimentos privados (SALOMÓN; NUNES, 2007). Ainda sob sua gestão foi criada outra estrutura: a Gerência de Relações Internacionais (GRI). Vinculada à Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local, a GRI se manteve nas gestões posteriores, de José Fortunati (PDT, 2010 - 2017). Com o início da gestão de Marchezan (Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB, 2017 - atual), ambas as estruturas foram extintas e a antiga estrutura da GRI passou à nova Coordenação de Relações Internacionais e Federativas, vinculada à Diretoria-Geral de Articulação Institucional da Secretaria Municipal de Relações Institucionais da cidade (PORTO ALEGRE, 2017; PORTO ALEGRE, 2018).

Estes exemplos ilustram a que pode ser considerada uma das principais características da atividade internacional subnacional no Brasil: aquilo que Vigevani (2006) caracteriza como uma lógica de *stop and go*. Nela, há uma “alternância de períodos nos quais um determinado governo subnacional desenvolve estratégias discerníveis de política externa, normalmente com o apoio de uma estrutura internacional, e períodos em que essas estratégias e estruturas desaparecem” (SALOMÓN, 2012, p. 280). Ou seja: na maior parte dos casos, o surgimento de uma estrutura ocorre sem garantias de sua continuidade.

Quanto ao perfil destas estruturas, o levantamento feito pela CNM (2011) permite ver alguns padrões. Dentre as estruturas então existentes, a maioria possuía entre dois e seis funcionários⁶³, predominantemente com formação superior “na área de Relações Internacionais, Direito e Economia, ou experiência prévia na área.” (CNM, 2011, p. 86).

⁶² Para as autoras, esta modificação se deve à importância conferida pelo governo à internacionalização da cidade em torno da promoção do I Fórum Mundial, sediado em Porto Alegre no ano de 2001 (SALOMÓN; NUNES, 2007).

⁶³ A principal exceção era São Paulo, com um quadro de 38 funcionários (CNM, 2011).

Por outro lado, ao mapear a relevância das estruturas no organograma e a quais órgãos elas estavam vinculadas, o estudo aponta que

[...] mais de um terço das áreas foi organizado na forma de secretarias com contato direto com o prefeito. Não obstante, a variedade ainda é significativa quando se depara com nomenclaturas como assessorias, coordenadorias, diretorias, departamentos, conselhos e autarquias. De fato, é impossível traçar uma hierarquização exata de grau de autonomia, já que não há um padrão bem definido entre os Municípios brasileiros para uma nomenclatura comum. (CNM, 2011, p. 22)

Além disso, ainda que a maioria das estruturas possuísse baixa autonomia financeira, sem ter rubrica ou orçamento próprio, havia diferentes fontes de financiamento: algumas recebiam financiamento de organizações internacionais, através de vínculos por projetos; outras precisavam fazer solicitações pontuais de recursos às Câmaras de Vereadores; outras, ainda, recebiam o financiamento das secretarias beneficiadas pelas ações (com a Secretaria de Saúde, por exemplo, assumindo os custos da captação de recursos para a área) ⁶⁴.

Este trabalho não se propõe a analisar de forma exaustiva os casos existentes - inclusive por já existirem diferentes estudos de caso sobre a atuação internacional de cidades brasileiras ⁶⁵. Aqui, cabe destacar as diferenças entre as estruturas municipais e o peso da lógica de *stop and go* (VIGEVANI, 2006; SALOMÓN, 2012). Isso é: da possibilidade de que as estruturas - mesmo em capitais como o Rio de Janeiro e Porto Alegre - deixem de existir, tenham seu *status* diminuído dentro da prefeitura ou ainda passem por mudanças quanto às suas funções inclusive quando há continuidade partidária. Como pontua Salomón,

[ao] contrário do que acontece com a política externa/diplomacia dos governos centrais, como *não existe a obrigação ou o costume bem consolidado* de contar com essas estratégias e estruturas, a cada eleição estas podem mudar de orientação, desaparecer ou aparecer novamente. (SALOMÓN, 2012, p. 280 grifos nossos).

⁶⁴ O levantamento também apresenta diferentes percepções dos gestores sobre tais situações. Como exemplo há o caso do Rio de Janeiro: para o então responsável pela área internacional da cidade, vinculada ao Gabinete do Prefeito, não era interessante transformar a área em Secretaria, uma vez que a proximidade com o prefeito e a diferenciação diante das secretarias permitia exercer melhor um papel de intermediação da área (CNM, 2011, p. 75). De forma semelhante, o responsável não via a falta de orçamento próprio como um limitante, por entender que “esse fato cria a necessidade de toda atuação internacional se adequar aos interesses políticos definidos pelo prefeito” (CNM, 2011, p. 82).

⁶⁵ Dentre eles, destaco o estudo de Gonçalves e Oliveira (2017) sobre a política externa subnacional da cidade do Rio de Janeiro; de Perpétuo (2010), sobre Belo Horizonte; de Ribeiro (2009), sobre Salvador; e de Salomón e Nunes (2007), sobre Porto Alegre. Ademais, sobre o impacto da alternância de poder sobre as estruturas internacionais, cabe destacar a tese de Fróio (2015) acerca deste impacto sobre as estruturas internacionais dos estados brasileiros.

Na sequência, é discutida a relação entre os governos subnacionais e o governo federal brasileiro.

3.4 RELAÇÕES FEDERATIVAS E A ATUAÇÃO INTERNACIONAL MUNICIPAL

A primeira menção à atuação internacional subnacional foi feita pelo governo federal em 1993, em documento do Ministério das Relações Exteriores (MRE)⁶⁶. Como relatado por Miklos (2010), não havia consenso no MRE sobre os entendimentos e as ações a serem tomadas quanto à atuação subnacional. Ainda assim, alguns quadros do MRE acreditavam que era preciso uma aproximação do Itamaraty aos governos estaduais, a fim de qualificar seus gestores e auxiliá-los na criação de suas áreas internacionais.

Dessa forma, somente a partir de 1995 a dimensão subnacional passou a ser discutida como parte da política externa brasileira. Com o início do governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB, 1995 - 2002), que atuou como Ministro das Relações Exteriores entre 1992 e 1993, e a nomeação do Chanceler Luiz Felipe Lampreia a Ministro das Relações Exteriores, foi lançado o conceito de Diplomacia Federativa. Para Miklos, a Diplomacia Federativa deve ser entendida como

[...] uma modalidade de diplomacia empreendida pelo Estado nacional brasileiro que se traduz na atuação mais próxima do Ministério das Relações Exteriores junto a governadores, prefeitos, parlamentares estaduais e municipais. Trata-se [...] de contemplar a dimensão subnacional [...] por meio do apoio e coordenação da atuação internacional de unidades subnacionais brasileira (sic), bem como da promessa de abertura de canais de participação para que tais unidades pudessem tomar parte no processo decisório e ter suas demandas contempladas pela política externa do Estado nacional brasileiro [...]. (MIKLOS, 2010, p. 47)

Como tal, fazia parte da proposta de democratizar a diplomacia. Relacionava-se, assim, à noção de capilaridade, entendida como uma expansão da presença do MRE junto aos governos regionais, e de diplomacia pública, que implicava no aumento do diálogo com outros atores sociais (MIKLOS, 2010). Conseqüentemente, sua implementação mobilizou centralmente duas estruturas institucionais: a Assessoria de Relações Federativas e a rede de escritórios de representação regional e estadual do MRE.

Criada em 1997, a Assessoria de Relações Federativas (ARF) teve como objetivo mediar a relação entre o MRE e as unidades subnacionais, assessorar a atuação internacional subnacional e coordenar os Escritórios Regionais. Ainda que os escritórios já

⁶⁶ O documento em questão é o “Reflexões sobre a Política Externa Brasileira”, síntese das discussões internas e de seminários promovidos pelo MRE durante 1993 (MIKLOS, 2010; BRASIL, 1993).

existissem no Rio de Janeiro, no Rio Grande do Sul e em Pernambuco, após a criação da ARF a abertura de novos escritórios passou a ser parte de uma política sistemática ligada à Diplomacia Federativa. Os escritórios, subordinados à ARF, deveriam atuar como instâncias descentralizadas do MRE⁶⁷.

A Diplomacia Federativa seria, portanto, uma resposta à atuação subnacional já existente. Sua motivação seria a de “coordenar - e, no limite, constranger - a ação internacional subnacional” (MIKLOS, 2010, p. 47), uma vez que, como relatado por diplomata, uma das preocupações que a moviam era a de “assegurar que toda ação pontual [dos governos subnacionais estivesse] em consonância com os princípios diretores da política externa brasileira” (ABREU, 1997, p. 1 apud PEREIRA, 2004, p. 151)⁶⁸. A análise de Miklos vai ao encontro da compreensão de que a partir de meados da década de 1990 se deu uma “recentralização” federativa, com a recuperação do poder federal de controlar os processos de descentralização.

Contudo, Meireles ressalta que “a despeito do discurso estabelecido, o exercício de real controle, supervisão e auxílio seriam inalcançáveis, tanto pela falta de contrapartida dos governos subnacionais quanto pela dificuldade do reconhecimento de tais atividades por parte do corpo diplomático.” (MEIRELES, 2016, p. 55). Em adição, reformas ministeriais feitas em 2001 geraram uma inflexão da Diplomacia Federativa com a diminuição na intensidade e no escopo das atividades realizadas pela ARF (MIKLOS, 2010).

Neste cenário inicia o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (PT, 2003 - 2011). Nele, a Diplomacia Federativa, como eixo central da política federal voltada às unidades subnacionais, deu lugar à política da Cooperação Internacional Federativa ou Descentralizada (CID)⁶⁹, na qual a incorporação da temática subnacional passou a ser pautada pela dinamização e potencialização da atuação internacional subnacional e não

⁶⁷ É interessante ressaltar que cada escritório possui competências próprias, de acordo com as demandas regionais ou locais. Assim, por exemplo, o Escritório de Representação no Rio de Janeiro possui dentre suas competências específicas o apoio à Fundação Alexandre de Gusmão, enquanto o Escritório de Representação na Região Nordeste deve “manter canais de diálogo e cooperação com instituições comerciais para fins de promoção comercial” (BRASIL, 2008, p. 139).

⁶⁸ ABREU, M.D.. **O município e o desenvolvimento sustentável: propostas e oportunidades globais, ações locais.** Palestra proferida no “Seminário sobre Saneamento Básico do Vale do Itajaí”, Blumenau, 13 – 14 out. 1997, documento mimeografado.

⁶⁹ Naquele momento, não havia concordância sobre os termos a serem utilizados. Salomón (2008), por exemplo, considera o conceito de Cooperação Internacional Federativa equivalente ao de Cooperação Internacional Descentralizada. A discussão também aparece em relatório da III Reunião da Cooperação Internacional Descentralizada do Brasil, promovida pela SAF em agosto de 2013, com a indicação do uso do termo “Descentralizada” em especial por ele já estar presente em protocolos internacionais dos quais o Brasil era signatário (SAF, 2013).

mais pela coordenação e pelo controle da mesma (MIKLOS, 2010, p. 102). Em sua base estava o que Miklos (2010) considera uma mudança paradigmática: a vinculação da atuação internacional subnacional à promoção do desenvolvimento, à governabilidade e ao diálogo federativo. Com isso, tal atuação passa a ser também questão de política interna e, desenhada como tal, deixa de ser tema exclusivo do MRE.

Para a implementação da CID foi criada, em fevereiro de 2003, a Subchefia de Assuntos Federativos (SAF). Inicialmente vinculada à Casa Civil⁷⁰, a SAF tinha dentre suas funções “estimular e apoiar processos, atividades e projetos de cooperação internacional dos entes federados” (BRASIL, 2007). E, conforme Salomón, a SAF, sozinha ou em conjunto com o MRE, “esteve por trás de todas as manifestações de interesse do governo central pelas atividades de cooperação internacional dos municípios e estados brasileiros”, além de divulgar “informação sobre atuações e oportunidades de cooperação entre os próprios governos subnacionais.” (SALOMÓN, 2008, p. 156, tradução nossa)⁷¹.

Cabe ressaltar que a Cooperação Internacional Descentralizada não buscava confrontar MRE, pelo contrário:

[...] a concepção da cooperação internacional federativa nasceu da percepção da necessidade de se criar um novo conceito que conferisse legitimidade a uma nova política de Estado e não encontrasse, nos setores do Estado que ainda percebiam com receio a atuação internacional subnacional, a resistência que os termos existentes – cooperação descentralizada, paradiplomacia - encontravam. A cooperação internacional federativa foi construída, enfim, como uma nova política desenhada para renovar os termos do debate que pautavam a diplomacia federativa sem entrar em conflito com os setores do Estado brasileiro que a apoiavam. (MIKLOS, 2010, p. 84)

Contudo, para Miklos (2010) a centralidade da CID é explicada em parte pela desarticulação da institucionalidade da Diplomacia Federativa. Em junho de 2003 foi feita uma reforma estrutural do MRE em que a ARF foi fundida com a Assessoria de Assuntos Parlamentares, dando origem à Assessoria Especial de Assuntos Federativos e

⁷⁰ Entre 2005 e 2015, a SAF foi subordinada à Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. Com a extinção desta, a então Subchefia de Assuntos Federativos passa à Secretaria de Governo da Presidência da República (BRASIL, 2015). A atual Secretaria Especial de Assuntos Federativos segue vinculada à Secretaria de Governo da Presidência da República e tem, dentre suas competências, “estimular e apoiar processos, atividades e projetos de cooperação dos entes federativos” (BRASIL, 2019a, s.p.; BRASIL, 2019b). Cabe ressaltar que no decreto atual não é feita nenhuma menção específica à cooperação internacional.

⁷¹ Ademais, Salomón (2008) aponta que a Cooperação Internacional Descentralizada também se relaciona à prioridade conferida pelo governo Lula ao fortalecimento da cooperação sul-sul. Não por acaso a SAF tinha como diretrizes a cooperação técnica internacional, a integração fronteiriça e a integração regional, exercendo papel central, por exemplo, para a criação do Foro Consultivo de Municípios, Estados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL, em 2004 (MIKLOS, 2010).

Parlamentares (AFEPA). Com a mudança, os Escritórios de Representação deixaram de ser subordinados à estrutura, o que, na avaliação de Meireles (2016), indica que os escritórios deixaram de ter papel relevante nos esforços de coordenação federativa feitos pelo MRE. E apesar da nova estrutura continuar responsável pela articulação entre o Ministério e os governos e assembleias subnacionais, seu foco passou a ser o atendimento das demandas legislativas federais. Como relata um gestor,

[...] a inclusão de assuntos parlamentares nas atribuições dessa assessoria parece ter contribuído para a perda de importância de seu foco nas relações federativas, uma vez que o atendimento às consultas e aos requerimentos formulados pelos parlamentares e acompanhamento do andamento dos atos internacionais em tramitação no Congresso Nacional absorvem quase inteiramente os poucos recursos materiais e humanos até então alocados para atender aos governos estaduais e municipais. (BESSA MAIA, 2009, p. 5 apud MIKLOS, 2010, p. 70)⁷²

Ademais, a cooperação internacional não é de competência da AFEPA: dentro do MRE, é de competência da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Existente desde 1987, a ABC possui uma baixa intensidade de cooperação com entidades subnacionais, promovendo ações pontuais como o edital para cooperação descentralizada lançado em 2012 em parceria com a SAF (OBSERVATÓRIO BRASIL E O SUL, 2015). Assim, ainda que a reestruturação do MRE tenha tido um caráter essencialmente administrativo, a atuação de baixo perfil da ABC e, sobretudo, de AFEPA indicariam a perda de importância da temática subnacional dentro do MRE (MIKLOS, 2010)⁷³.

De maneira geral, a literatura aqui analisada aponta a passagem de uma postura de indiferença e receio por parte do governo federal perante a atuação externa subnacional a uma postura de valorização e promoção da mesma (SALOMÓN, 2008; MIKLOS, 2010; MEIRELES, 2016). Enquanto Salomón apresenta esta mudança como um processo gradual, Miklos (2010) e Meireles (2016) defendem a existência de dois momentos: o primeiro, da Diplomacia Federativa, centrado em uma busca por controlar e coordenar a atuação subnacional; a segunda, da Cooperação Internacional Federativa, de incentivo e coordenação a tal atuação.

⁷² BESSA MAIA, J. N. **Apontamentos sobre a paradiplomacia no Brasil**. 2009.

⁷³ Por outro lado, na análise de Salomón (2008) houve uma ampliação da atuação da AFEPA, que teria participado “en todos los eventos relevantes de los últimos años (encuentros de cooperación descentralizada franco-brasileños y franco-italianos, conferencia regional de Metrópolis, Conferencia de Desarrollo de las Ciudades, etc.)” (SALOMÓN, 2008, p. 155) e organizado alguns eventos importantes, como o Primeiro Encontro de Operadores Estaduais sobre Cooperação Internacional Federativa (2004) e o Primeiro Encontro de Negociações Internacionais de Estados e Municípios (2008).

Outros esforços complementam esse cenário de aceitação e valorização da atuação internacional subnacional, com destaque à busca por definir marcos jurídicos claros para esta atuação. A primeira foi a Proposta de Emenda Constitucional 474/2005, conhecida como a PEC da Paradiplomacia. Proposta pelo deputado federal André Costa (PDT, Rio de Janeiro), diplomata licenciado, a PEC propunha o acréscimo de um parágrafo ao art. 23 da Constituição Federal, que define as competências comuns da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, permitindo que “estados e municípios, no âmbito de suas respectivas competências”, promovessem atos e celebrassem “acordos e convênios com entes subnacionais estrangeiros, mediante prévia autorização da União.” (MIKLOS, 2010, p. 112). A proposta foi analisada e, em 2007, arquivada conforme conselho do relator da proposta junto à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, deputado Ney Lopes (PFL, Rio Grande do Norte), devido à compreensão de que a proposta restringia a autonomia dos entes federados, uma vez que as “unidades subnacionais brasileiras [...] já possuem o direito constitucional de celebrar atos com qualquer ator internacional desde que respeite (sic) dois limites: 1) restrições impostas pelo corpo legislativo e 2) o conjunto de competências atribuídas às unidades subnacionais pela Constituição Federal.” (MIKLOS, 2010, p. 112).

Em 2006, o senador Antero Paes de Barros (PSDB, Mato Grosso) propôs o Projeto de Lei do Senado 98 de 2006, que dispunha sobre a aplicação de normas internacionais no Brasil, dentre outras providências. Encaminhado à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, o projeto recebeu parecer favorável na forma de substituto apresentado pelo seu relator, o senador Arthur Virgílio (PSDB, AM). Conforme Miklos, o texto substituto, dentre outras questões, definia que os entes subnacionais poderiam “no âmbito de suas competências constitucionais, negociar e celebrar convênios com subunidades políticas ou administrativas estrangeiras mediante prévia autorização do Ministério das Relações Exteriores” desde que estes não contrariassem “acordo-quadro do qual o Brasil seja parte” (MIKLOS, 2010, p. 114).

O próprio relator, contudo, pediu reexame da matéria. Após tramitações e sob responsabilidade do senador Cristovam Buarque (PDT, Distrito Federal), a proposta não teve continuidade: em 2009, a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado se manifestou pela prejudicialidade do projeto, rejeitando-o e arquivando-o definitivamente em 2010 (MIKLOS, 2010)⁷⁴.

⁷⁴ Estas duas iniciativas se relacionam, respectivamente, à perspectiva de que se “as relações exteriores são competência exclusiva da união e do presidente [...] somente uma alteração constitucional autorizaria os entes

Também o governo federal, através da SAF, promoveu o debate sobre a criação de um marco jurídico para a CID - que, por consequência, afetaria a atuação externa subnacional como um todo. Este debate se deu nas Reuniões e nos Encontros da Cooperação Internacional Descentralizada do Brasil, promovidas pelo órgão a partir de 2012 e com a participação de estados, municípios e organizações como a CNM, a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) e o próprio FONARI. Nestes eventos, discutiu-se a proposta de criar um decreto federal que regulamentasse a cooperação técnica subnacional em acordos provenientes de atos do governo federal (BRASIL, 2013a), como um *primeiro passo* para regulamentar a área, e a criação de um Fórum de Gestores da Cooperação Internacional Descentralizada. Embora as propostas não tenham sido consolidadas, pelo envolvimento do FONARI e pela importância das discussões, elas serão aprofundadas na sequência.

Dentre as modificações efetivamente realizadas estão a revisão dos acordos de cooperação entre Brasil - Itália e Brasil - França (celebrados, respectivamente, em 2007 e 2008)⁷⁵. Com a ressalva de que as ações de cooperação internacional entre entes subnacionais devem ocorrer “em consonância com as Políticas Externas conduzidas pelos Governos Nacionais.” (RODRIGUES, 2011, p. 19), os protocolos adicionais destes acordos criaram uma base legal para a CID⁷⁶ e, por extensão, para a atuação internacional dos entes subnacionais brasileiros.

subnacionais a atuar” e a de que “uma lei infraconstitucional de regulamentações das normas internacionais no Brasil poderia incluir a normatividade” da atuação subnacional (RODRIGUES, 2011, p. 51). Rodrigues (2011) apresenta ainda uma terceira perspectiva: a de que é possível um marco jurídico para a atuação internacional subnacional (especificamente para a Cooperação Internacional Descentralizada, foco de seu estudo) a partir de regulamentações específicas para tratados internacionais que prevejam expressamente tal atuação.

⁷⁵ Além destas, cabe mencionar o “Memorando de entendimento entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo dos Estados Unidos da América para apoiar a cooperação estadual e local”, assinado em 2012 (BRASIL, 2012c).

⁷⁶ As origens da política de cooperação internacional descentralizada têm paralelo com a consolidação dos processos de integração regional: o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento Econômico assinado entre Brasil e Argentina em 1988 continha a primeira previsão expressa da atuação de governos subnacionais na política externa brasileiras, por compreender os estados brasileiros e as províncias argentinas fronteiriças como “protagonistas indispensáveis para levar adiante uma efetiva integração entre os dois países.” (RODRIGUES, 2011, p. 18).

4 APRESENTANDO O FONARI

Entre 2005, ano do I Fórum Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais, e a conclusão desta pesquisa, somam-se 15 anos de existência do FONARI. Neste capítulo, a história da organização é reconstituída para embasar a análise de redes posterior. Para isso, são utilizados dados secundários, a saber, documentos do FONARI e de terceiros, como balanços de gestões municipais, e primários, obtidos por meio de questionários e entrevistas semi-estruturadas realizadas para esta pesquisa.

Na sequência é apresentada a metodologia para análise destes dados. Seguindo as definições de Börzel (2011) e Rhodes (2006) de redes como um conjunto de relações formais e informais, não hierárquicas, estruturadas em torno de crenças e interesses compartilhados pelos atores que *constituem* a rede, a segunda seção traz uma visão geral do FONARI, tendo como objetivo central responder *quem* são os atores que compõem o FONARI.

4.1 METODOLOGIA

Esta dissertação tem como objetivo principal analisar as características, a trajetória e as formas de funcionamento do FONARI, a partir da identificação do Fórum como uma rede de políticas públicas. Disto, derivam os objetivos específicos da dissertação: a) compreender *quem* é o FONARI, isso é, quem são os membros que o compõem; e b) compreender o FONARI como uma rede de políticas públicas a partir das dimensões determinantes apresentadas no modelo Rhodes, a saber, quais os interesses que motivam a formação da rede e como se dá o acesso a ela; quais os recursos mobilizados e visados pelos atores; e como se dão as relações entre os atores que compõem a rede e entre estes e outros atores.

Consequentemente, esta é uma pesquisa descritiva, de desenho não experimental. E, a fim de compreender o mundo a partir dos olhos dos tomadores de decisão (SNYDER et al., 2002), isso é, dos gestores municipais aqui estudados, dois tipos de fontes são utilizadas para a análise qualitativa proposta: secundárias e primárias, colhidas através de um levantamento de dados realizado em três etapas.

A primeira etapa focou nas fontes secundárias. Foi analisada uma série de documentos disponibilizados pelo FONARI em seu site: sua Carta de Princípios (FONARI, 2009a); a Proposta de Estatuto (FONARI, 2011a); balanços e informes das gestões do

Fórum em 2013 e 2014; e as atas, ofícios e listas de presença das reuniões e encontros promovidos pelo Fórum entre 2011 e 2015. Como apoio, também foram analisadas as notícias postadas no site com o marcador “FONARI” (35 notícias postadas entre 2011 e 2018) e os vídeos feitos pela organização e divulgados em seu canal no YouTube, o Canal do FONARI⁷⁷.

As demais etapas levantaram dados primários. Com base nas listas de presença disponibilizadas pelo Fórum, foram identificados os gestores que participaram dos eventos do Fórum nos anos de 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015 ou constavam na lista de e-mails do Fórum em 2017. Foram mapeados 129 gestores municipais, 19 gestores estaduais, 9 gestores federais e outros 34 representantes de organizações nacionais e internacionais, convidados especiais e estudantes. Aos participantes cujos contatos foram identificados (e-mail, Facebook e/ou LinkedIn)⁷⁸, foi divulgado um questionário elaborado para esta pesquisa (Apêndice A). O questionário foi mantido aberto por 60 dias (de 07 de junho de 2019 a 05 de agosto de 2019) e obteve respostas de 16 gestores, dos quais 10 relataram ter participado dos eventos como representantes municipais.

A análise das listas de presença também permitiu inferir quais municípios mais participaram das reuniões do Fórum, informação essencial para a terceira etapa. Nela, foram contatados gestores dos 16 municípios presentes em pelo menos 5 eventos do Fórum⁷⁹ a fim de realizar entrevistas semi-estruturadas com os mesmos. Assim, nesta etapa, realizada entre 11 de outubro de 2019 e 14 de janeiro de 2020, foram realizadas sete entrevistas semi-estruturadas (Apêndice B), que, somadas à entrevista piloto realizada em abril daquele ano, totalizaram oito entrevistas utilizadas nesta pesquisa. Aqui, os nomes desses gestores não são identificados, seguindo a combinação feita com os entrevistados.

Por fim, fez-se uma análise de conteúdo das entrevistas e das respostas abertas obtidas nos questionários, seguindo a proposta de Bardin (2010). Buscou-se respeitar os procedimentos analíticos trazidos pela autora: os documentos e os dados primários correspondiam aos objetivos da análise (regra da pertinência), todos os documentos, os questionários respondidos e as entrevistas realizadas foram analisados (regra da exaustividade), sendo estes últimos obtidos por meio de técnicas semelhantes - um

⁷⁷ Balanço da gestão de 2016 do FONARI e a série sobre a Experiência Internacional de cidades, em que foram entrevistados Rodrigo Perpétuo (Belo Horizonte) e Roberto Trevas (Recife e Jaboatão dos Guararapes).

⁷⁸ Foram encontrados os contatos (e-mail, Facebook e/ou LinkedIn) de 90 gestores municipais, 13 gestores estaduais, 3 gestores federais e de 18 dos demais participantes. O questionário também foi divulgado na página oficial do FONARI.

⁷⁹ Além da compreensão de que uma maior participação implicava em maior envolvimento, este recorte permitiu incluir municípios que foram e que não foram parte da Coordenação do Fórum, de diferentes regiões e perfis socioeconômicos (considerando porte populacional, IDHM e PIB).

questionário enviado a todos os gestores cujo contato foi mapeado e entrevistas semi-estruturadas de mesma base (regra da homogeneidade).

A análise de conteúdo aqui feita tomou como base o modelo Rhodes, fundamento da tipologia de redes do autor. No modelo, são três as dimensões determinantes dos padrões de interação das redes de políticas públicas: a participação, a distribuição de recursos e os graus de integração da rede. Para a análise de conteúdo aqui realizada, estas dimensões foram pensadas como categorias e subcategorias, conforme Quadro 9.

Quadro 9. Sistematização do Modelo Rhodes

Categoria	Subcategoria		Descrição
Participação	Interesses		Interesses que motivam a participação na rede.
	Acesso		Como se dá o acesso à rede: ela é mais restrita ou aberta?
Recursos	Tipos	Autoridade	Direito discricionário ou obrigatório de executar determinadas funções ou serviços.
		Dinheiro	Fundos arrecadados através das diferentes taxações realizadas pelos governos.
		Legitimidade	Derivada dos processos democráticos e do acesso às estruturas públicas de formulação de políticas.
		Informação	Posse de dados e controle sobre sua obtenção e disseminação.
		Organização	Capacidade de agir diretamente, sem intermediários (relacionado à posse de pessoal, terras, equipamentos, etc.).
	Distribuição		Os recursos estão distribuídos entre os atores da rede de forma mais assimétrica ou simétrica?
Grau de integração da rede	Interdependência Vertical (intra-redes)		Grau de interdependência nas relações entre os atores que compõem a rede: são mais atomizados ou interdependentes?
	Interdependência Horizontal (inter-redes)		Grau de interdependência da rede com os demais atores e redes: a rede é mais insulada ou interdependente?

Fonte: elaborado pela autora a partir de Marsh e Rhodes (1992a e 1992b); e Rhodes (2003 e 2006).

Isto posto, passa-se à segunda seção deste capítulo a fim de compreender quem é - ou quem constitui - o FONARI.

4.2 VISÃO GERAL DO FONARI

A origem formal do FONARI data de 2005, quando o I Fórum de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais foi realizado em Salvador. Contudo, segundo os gestores entrevistados, a realização deste I Fórum se deu graças à aproximação prévia entre cidades como Salvador, Belo Horizonte, Recife, Guarulhos, Porto Alegre, Fortaleza e São Paulo. Conforme o Gestor 8, o aumento no número de estruturas municipais de relações internacionais mostrava a existência de um “caldo político”⁸⁰ que vinha acompanhado da criação de laços que eram

[...] quase relações pessoais, eu acho, dos secretários que se encontravam pelo mundo em espaços recentemente criados para as cidades, como a CGLU, ou mais antigos, como a rede Metrôpoles, como a Mercocidades. E naturalmente essas relações pessoais começaram também a se refletir em debates mais técnicos mesmo, de “e agora para onde a gente vai?”. (GESTOR 8, 2019)

No Brasil estes debates teriam encontrado espaço especialmente em duas iniciativas. A primeira, ligada à política de Cooperação Internacional Descentralizada, foi a criação por parte da Subchefia de Assuntos Federativos de canais de comunicação e incentivo à cooperação internacional das cidades⁸¹. A outra iniciativa foi a criação de espaços para o encontro dos gestores municipais de relações internacionais por parte das associações municipalistas. Conforme o gestor, por perceber que “as relações internacionais eram um dos temas que as cidades brasileiras estavam trabalhando”, a Frente criou à época uma Assessoria de Relações Internacionais⁸² e, principalmente,

⁸⁰ Cabe destacar o papel do Partido dos Trabalhadores para a expansão e articulação das estruturas municipais de relações internacionais. Um dos gestores relata que, após a vitória eleitoral do PT em sua cidade, ele teria recebido por meio do partido “um documento, um livreto de 30 páginas, [...] de uma secretaria de relações internacionais onde ele orientava os municípios a trabalhar uma dinâmica internacional de cooperação. E foi onde comecei a ler [...] e me interessei por várias siglas que estavam ali que eu desconhecia, como CGLU, Mercocidades, Fórum de São Paulo, BID, BIRD, todas essas nomenclaturas, FLACMA, CELAC... E aí nós fizemos uma proposta para o prefeito que venceu, né, porque era um setor que não existia, ninguém trabalhava a dinâmica [e] aí foi aceito por ele.” (GESTOR 5, 2019). Conforme outro gestor, havia no partido a percepção de que, nas relações internacionais, “outro mundo é possível pelas cidades”, de forma que “as cidades petistas tinham um grupo de relações internacionais e tinham um departamento de assuntos institucionais que formavam uma agenda internacional das prefeituras petistas.” (GESTOR 8, 2019). Em um primeiro momento após a vitória a nível federal, contudo, “a formação de prefeitos para uma agenda internacional também se perdeu, então acabou não sendo mais prioritário para o próprio PT, que tinha outras preocupações, e daí as cidades petistas ficaram um pouco perdidas na agenda, na articulação da agenda, e as cidades não petistas que continuaram, começaram a contribuir com outras prioridades.” (GESTOR 8, 2019).

⁸¹ Em 2005 a SAF criou sua Assessoria Internacional da Subchefia de Assuntos Federativos, unidade “dedicada ao desenvolvimento e à implementação da cooperação internacional federativa” (LIMA, 2014, p. 9).

⁸² Também a Confederação Nacional de Prefeitos criou, em 2006, sua Assessoria Internacional (CNM, 2017).

[...] a Frente começou a organizar nos Congressos e reuniões da Frente também uma salinha para discutir as relações internacionais das cidades brasileiras. E aí os secretários de relações internacionais começaram a ir [nos eventos] junto com os prefeitos - e isso foi [...] uns dois ou três anos antes de ter a ideia de criar o FONARI, mesmo. (GESTOR 8, 2019)

Nesta conjuntura, Salvador - cuja estrutura internacional recém havia sido criada - organizou em 2005 o primeiro encontro de gestores municipais de relações internacionais (FONARI, 2016a). A partir dele foram criados Grupos de Trabalho para, em um primeiro momento, discutir a interface da agenda externa brasileira com as cidades, e, posteriormente, tratar da normatização da cooperação descentralizada e da institucionalização do Fórum. Esta institucionalização foi ratificada como passo necessário durante o III Fórum (Porto Alegre, 2008), de forma que, no Fórum seguinte, os gestores

[...] responsáveis pela direção das políticas municipais de Relações Internacionais dos municípios de Bagé, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Guarulhos, Salvador, São Carlos, Recife, Osasco, Porto Alegre, Rio de Janeiro, São Paulo, Várzea Paulista, Vitória e o Distrito Federal, reunidos na cidade de Fortaleza nos dias 30 de novembro e 01 de dezembro de 2009 por ocasião do IV Fórum de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais [...] **decidem pela institucionalização do Fórum Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais - FONARI, na forma de pessoa jurídica de direito privado de caráter associativo [...]**. (FONARI, 2009^a, grifos nossos).

Na primeira ata a que se tem acesso, de 2011, percebe-se que os esforços para a estruturar o FONARI seguiram. Nela, são colocadas como necessidades “finalizar os instrumentos formais, como o Estatuto Social e o Regulamento Interno, a cargo na coordenação do FONARI” e estabelecer “uma sede para o Fórum” (FONARI, 2011b). Em reunião seguinte, ocorrida em novembro de 2011,

Foi discutido o projeto de estatuto do FONARI e o mesmo foi aprovado desde que seja acrescentada aos artigos referentes aos Membros do Fórum a informação de que os representantes de Governos Estaduais e da Região Metropolitana das cidades já envolvidas são bem-vindos como participantes das atividades do Fórum, sem que necessariamente sejam considerados membros efetivos, conforme consta no artigo 13º do Estatuto. (FONARI, 2011c)

Apesar da aparente aprovação do Estatuto, outro documento indica limites em sua formalização. Em ata de 2014, consta que a “Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas do Município de São Paulo [havia ficado] encarregada de apresentar um plano de institucionalização para o FONARI.” (FONARI, 2014b). Nele, propõe-se que.

O FONARI seria constituído como uma Associação privada, composta pelas Secretarias de Relações Internacionais ou instituições congêneres representantes dos municípios associados em questões relativas à cooperação internacional federativa/descentralizada.

Para a formalização da instituição propõem-se três etapas: 1) Registrar o Estatuto Social e Ata da Assembleia de Constituição em Cartório de Pessoas Jurídicas, em nome da empresa; 2) Inscrição na Receita Federal - CNPJ; e, finalmente, 3) Registrar na prefeitura local o Alvará de Licença e Funcionamento. **O Estatuto Social proposto será circulado entre os membros e, diante de acordo geral, assinado na próxima reunião geral, agendada para à tarde do dia 20 de maio de 2014.**

A proposta de Estatuto apresentada estrutura o FONARI da seguinte forma: uma Presidência, uma Vice-Presidência e até cinco diretorias regionais, além de um Conselho Fiscal composto por três membros. Enquanto a Presidência e a Vice-Presidência compartilhariam as atribuições gerenciais, as diretorias regionais direcionariam o esforço de capilarização da instituição, angariando novos interessados em discutir e explorar as relações internacionais subnacionais. A Frente Nacional de Prefeitos (FNP) se ofereceu para sediar o FONARI em seu escritório, em Brasília.

Após a institucionalização do FONARI, as cidades-membro deverão decidir se cabe ou não a cobrança de anuidade como forma de garantir a saúde financeira do Fórum e proporcionar meios para a execução de atividades, projetos, etc. Por enquanto, cada cidade coordenadora arca com os custos da operação do FONARI. (FONARI, 2014b, grifos nossos)

Ao que parece, portanto, o Estatuto da organização ainda não havia sido definido. Em adição, na reunião seguinte o próprio processo de formalização do Fórum como pessoa jurídica foi questionado⁸³. Conforme ata, “[quanto] ao Estatuto, discutiu-se em reunião se o FONARI deve ter estrutura jurídica própria e buscar financiamento de forma mais independente, ou se optará por manter o formato de discussão mais político na articulação de cidades e dos gestores de Relações Internacionais.” (FONARI, 2015). As entrevistas aqui realizadas permitem compreender que a consolidação do FONARI como pessoa jurídica não avançou: como apontado por um dos gestores entrevistados, o FONARI permaneceu como movimento, sem estrutura jurídica própria.

A razão parece se relacionar às limitações próprias das áreas internacionais dos municípios brasileiros: como trazido anteriormente, a institucionalização como associação de direito público (caso dos consórcios) tem uma série de exigências legais quanto à execução de suas despesas e receitas e de prestação de contas. Nesse sentido, o Gestor 6 aponta que a necessidade de, para institucionalizar o Fórum, estabelecer “obrigações,

⁸³ Segundo um dos entrevistados, “[existe], tanto no Fórum quanto entre os gestores de relações internacionais, uma discussão sobre a importância de institucionalizar as estruturas ou manter uma certa informalidade. Esta última permitiria, por exemplo, maior fluidez... É que na época eu era contra ao que eu estava vendo, que com as mudanças geracionais, não necessariamente criar espaços institucionais garantia a sobrevivência da agenda, muitas vezes não garantia, eu achava que o que garantia mesmo era a política por detrás.” (GESTOR 8, 2019).

assembleias, diretorias, conselho fiscal, [...] uma proposta orçamentária, contas, exercício, tudo como se fosse uma organização jurídica”, não só enrijeceriam o Fórum como possivelmente seriam impossíveis de acordar e, se acordadas, seriam impossíveis de manter:

[...] na época [a institucionalização] não foi para frente porque ia ficar enrijecendo muito a estrutura para os municípios, e eles não iam conseguir porque estavam... Tinha que fazer conselho fiscal, tinha que estar discutindo taxas de admissão, contribuições ordinárias, extraordinárias, doações, tinha que ter um local específico jurídico para responder juridicamente, tinha que ter uma sede. Isso a gente sabe que quando a gente leva para o âmbito de várias cidades se torna impossível você gerir ou fechar um acordo desses, porque a gente sabe que os coordenadores eles são passageiros, eles têm cinco ou quatro anos e depois muda a equipe, e poderia mesmo o próprio estatuto caducar ou a cidade sair e descumprir as regras. (GESTOR 6, 2019)

Desta feita, como aponta outro gestor:

O Estatuto até foi aprovado, mas o coletivo optou por não registrar e formalizar a pessoa jurídica do Fórum, essa foi uma discussão que foi feita à época. **[A conversão do Fórum em associação] impõe dinâmicas de governança que muitas vezes são caras**: a necessidade de ter um Conselho Fiscal, um Conselho Diretor, aprovação das contas, dos balanços... E essa burocracia ia colocar rotinas que o FONARI, se existisse como é hoje, apenas como Fórum, como coletivo informal, mas com regras e com uma missão muito clara, não demandaria. Então, naquele momento e até hoje o FONARI fez a opção por não formalizar, com CNPJ. (GESTOR 1, 2019, grifos nossos)

Assim, o FONARI seria um “grande acordo reconhecido, porém não com instrumentalidade jurídico-legal.” (GESTOR 7, 2019), enquanto o estatuto aprovado ainda em 2011 serviria para nortear “a dinâmica de funcionamento do Fórum” (GESTOR 1, 2019). Esta maior informalidade traz consequências para a pergunta desta seção: *quem é o FONARI?* No que tange a participação, o Art. 13º da Proposta de Estatuto (FONARI, 2011a) define que

Podem ser Membros Associados todas as Secretarias, Assessorias, Coordenadorias - ou afins - de Relações Internacionais dos Municípios brasileiros, assim como aquelas Prefeituras interessadas em instituir a sua área internacional, que aceitem o Estatuto do FONARI, sendo representadas ante o Fórum pela autoridade máxima do órgão. Autoridades máximas e representantes das Secretarias, Assessorias, Coordenadorias – ou afins – de Relações Internacionais dos Estados Federados brasileiros são bem-vindas como participantes observadores nas atividades do FONARI, mas não contemplarão as mesmas competências que os membros associados. (FONARI, 2011a)

Podem se associar, portanto, as estruturas municipais de relações internacionais - ou, quando estas ainda não foram criadas, as próprias prefeituras -, representadas pelos

gestores responsáveis pela área. Esta compreensão, contudo, também pareceu estar em disputa. Ao ser questionado sobre quem eram os membros do FONARI - municípios ou gestores -, um dos entrevistados disse que.

[...] são gestores, a meu ver. Agora, quando começaram a discutir cobrança de anuidade, aí começaram a discutir quem iria pagar: eram as pessoas físicas; eram os secretários porque a eles interessava ter essa função para, talvez, melhorar profissionalmente; ou eram as cidades? [...] Talvez as pessoas falem outra coisa, mas eu sempre entendi o FONARI como um espaço de pessoas, os profissionais de relações internacionais. Eu acho que muitos que defendem que são cidades também defendem uma institucionalização mais clássica, com as cidades pagando a anuidade. O ponto principal era este e muitos dos exemplos que eles usavam eram outros fóruns de secretários, como o Fórum dos Secretários de Educação, esse era o grande exemplo. (GESTOR 8, 2019)

Ao fim, são os municípios - e não as estruturas municipais ou seus gestores - que aparecem como membros nos diferentes documentos do FONARI: são eles os Municípios Associados. É possível pensar o FONARI, portanto, como um espaço para a “integração das cidades que tenham gestores de relações internacionais” (GESTOR 1, 2019).

Outro ponto que fica um tanto incerto é a participação dos estados: apesar do Estatuto prever a participação de representantes estaduais apenas como observadores, em documentos posteriores os estados são apresentados como membros. No Informe Final de Gestão 2011 - 2013 (FONARI, 2013a), são listados como membros os estados de Minas Gerais, Pernambuco, Rio Grande do Sul e São Paulo, mesma terminologia utilizada no balanço feito em 2014 para citar como novo membro o Estado do Rio de Janeiro (FONARI, 2014a).

A maior organicidade do Fórum impacta também na identificação de quais são os Municípios Associados. Conforme a Proposta de Estatuto, a associação ao FONARI estava condicionada à inscrição junto à Secretaria Executiva e aprovação da Assembleia Geral Ordinária. O desligamento, por sua vez, deveria ser informado “mediante Comunicado Oficial à Secretaria Executiva com prazo mínimo de 30 (trinta) dias” (FONARI, 2011a). Contudo, nos documentos analisados não existem registros de desligamento. Como aponta um dos gestores, o FONARI

[...] não é uma organização que entende que se você diz que você participa, você participa. Aí você recebe e-mail, você recebe conteúdo, etc. Se você diz que não quer participar, a gente não te coloca mais no *mail list*, mas é difícil alguém chegar e dizer: não, obrigado, eu não quero receber essa informação sobre o edital internacional, sabe. (GESTOR 7, 2019)

Ou seja: não necessariamente a participação formal implica em uma participação ativa. Visto de outro ângulo, a não participação nos eventos não pode ser utilizada para afirmar que os municípios deixaram de ser parte do FONARI. Ao mesmo tempo, os documentos aqui analisados permitem mapear a entrada de municípios no Fórum: além dos estados já citados, 42 municípios aparecem, em diferentes datas, como membros do FONARI. Abaixo, seguem os municípios fundadores do FONARI e, conforme aparecem como novos membros, os demais municípios identificados.

Quadro 10. Municípios Associados ao FONARI

Ano do documento	Municípios membros (fundadores e municípios adicionados) ¹	
2009	Bagé (RS), Fortaleza (CE), Goiânia (GO), Guarulhos (SP), Osasco (SP), Porto Alegre (RS), Recife (PE), Rio de Janeiro (RJ), Salvador (BA), São Carlos (SP) ² , Vitória (ES), Várzea Paulista (SP)	12
2013	Aceguá (RS) ² , Belo Horizonte (MG), Brasília (DF), Campinas (SP), Canoas (RS) ² , Contagem (MG), Curitiba (PR), Diadema (SP) ² , Jundiaí (SP) ² , Maringá (PR), Rio Branco (AC), Santos (SP), São Bernardo do Campo (SP), São Luís (MA), São Paulo (SP)	15
2014	Jaboatão dos Guararapes (PE), Macapá (AP) ² , Sorocaba (SP)	3
2017	Uberlândia (MG)	1
2019	Barueri (SP), Belém (PA), Betim (MG), Duque de Caxias (RJ), Feira de Santana (BA), Florianópolis (SC), Manaus (AM), Palmas (TO), Pelotas (RS), Santo André (SP), Volta Redonda (RJ)	11
	Total	42

Fontes: elaborado pela autora a partir de FONARI (2013a, 2014, 2019c) e Uberlândia (2017).

¹ São municípios fundadores aqueles presentes no momento da institucionalização do FONARI, em 2009. Os demais municípios são apresentados, aqui, como membros adicionados, organizados conforme ano de entrada e/ou apresentação do município como membro em documentos do ano relacionado a ele.

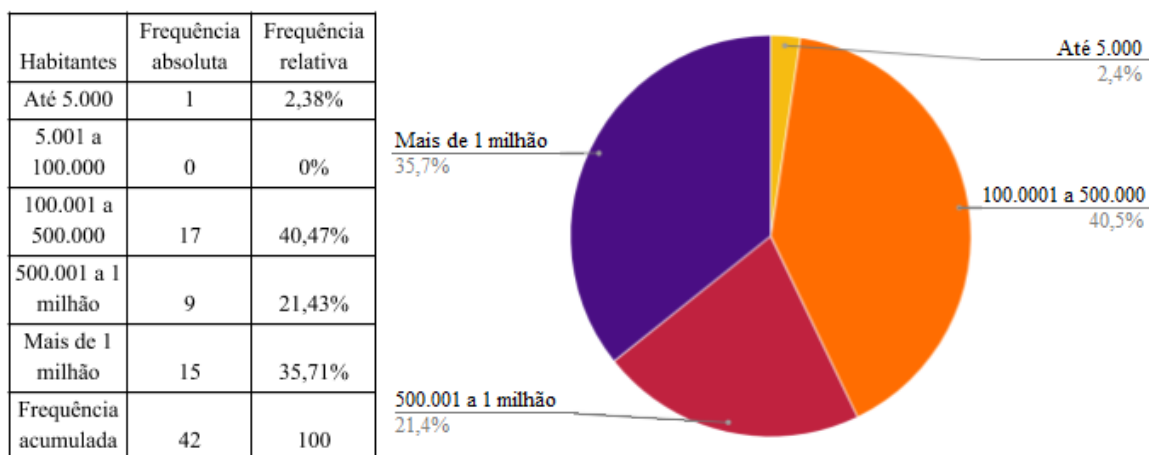
² Os municípios de Aceguá (RS), Canoas (RS), Diadema (SP), Jundiaí (SP), Macapá (AP) e São Carlos (SP) deixaram de constar como membros na lista de 2019.

Com isso, pode-se dizer que o FONARI é composto por municípios com mais de 100 mil habitantes, de IDHM médio a muito alto⁸⁴, tendo, portanto, um perfil diferente daquele composto pelas cidades brasileiras como um todo. Com exceção de Aceguá, que em 2010 possuía 4.394 habitantes, todos os outros Municípios Associados possuíam mais

⁸⁴ Estas duas variáveis foram apontadas por Matsumoto (2011) como algumas das determinantes para a atuação internacional dos municípios brasileiros. Além delas, o autor aponta como significativas: o pertencimento à faixa de fronteira (caso de Aceguá, Bagé e Rio Branco); a presença de instituições de ensino superior (todos os Municípios Associados, no momento de conclusão desta pesquisa, possuíam alguma instituição de ensino superior em seu território); crescimento da unidade federativa (como será visto logo mais, a maioria dos Municípios Associados é de São Paulo); e estar sob administração do Partido dos Trabalhadores. Este último ponto é mais diverso entre os Municípios Associados: no ano em que aparecem como associados, 12 dos 42 municípios estavam sob gestão do PT; 8, do PSDB; 6, do PMDB; 4, do PSB; 2, do PC do B; 2, do PP; 2, do PV; e DEM, PDT, PHS, PSOL e PTC tinham, cada um, um município sob sua gestão. O quadro com o perfil dos Municípios Associados a partir das variáveis elencadas por Matsumoto (2011) se encontra no Apêndice D desta dissertação.

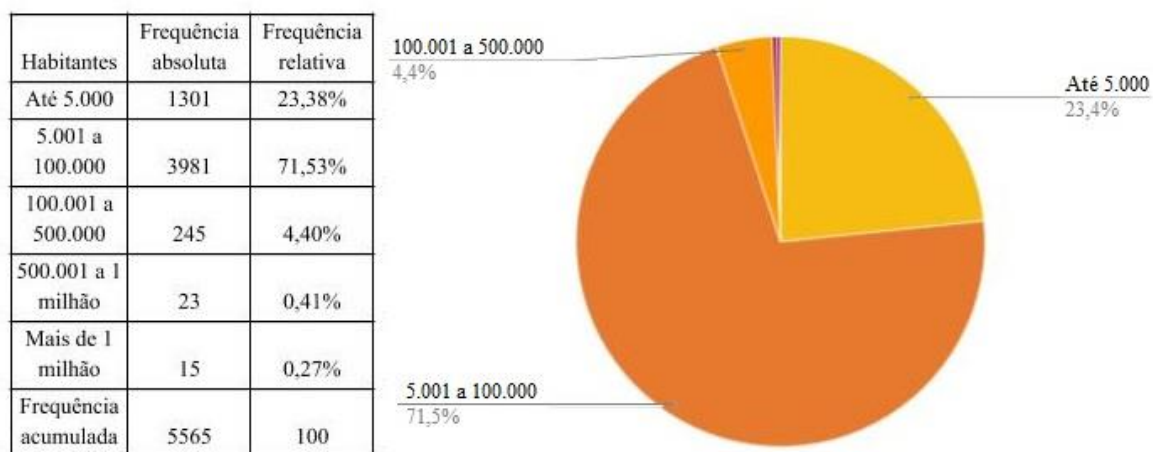
de 100 mil habitantes, e a maioria (24 municípios) possuía mais de 500 mil habitantes, conforme Gráfico 2. Esta distribuição difere-se da que é vista no Brasil, em que mais de 70% dos municípios possuíam, em 2010, até 100 mil habitantes (Gráfico 3).

Gráfico 2. Distribuição de frequências da população dos Municípios Associados (2010, n = 42)



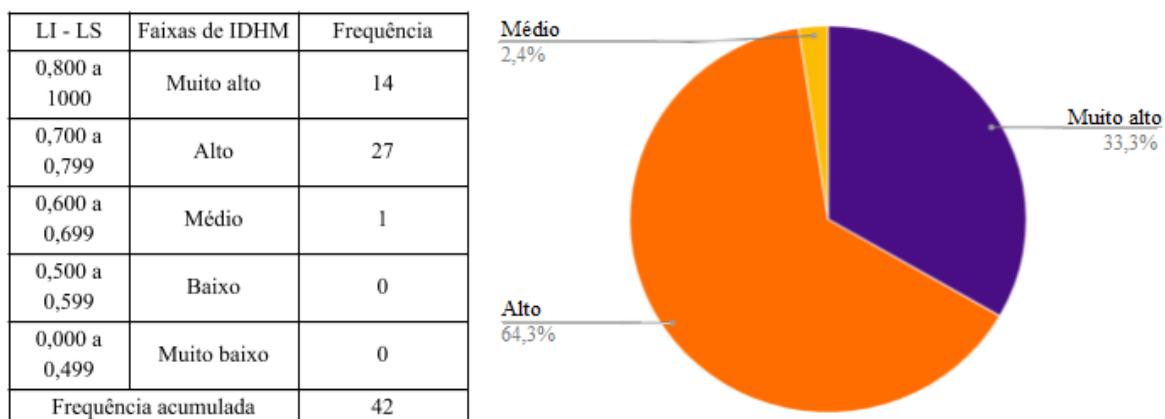
Fonte: elaborado pela autora a partir do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013 (2013).

Gráfico 3. Distribuição de frequências da população dos municípios brasileiros (2010, n = 5.565)

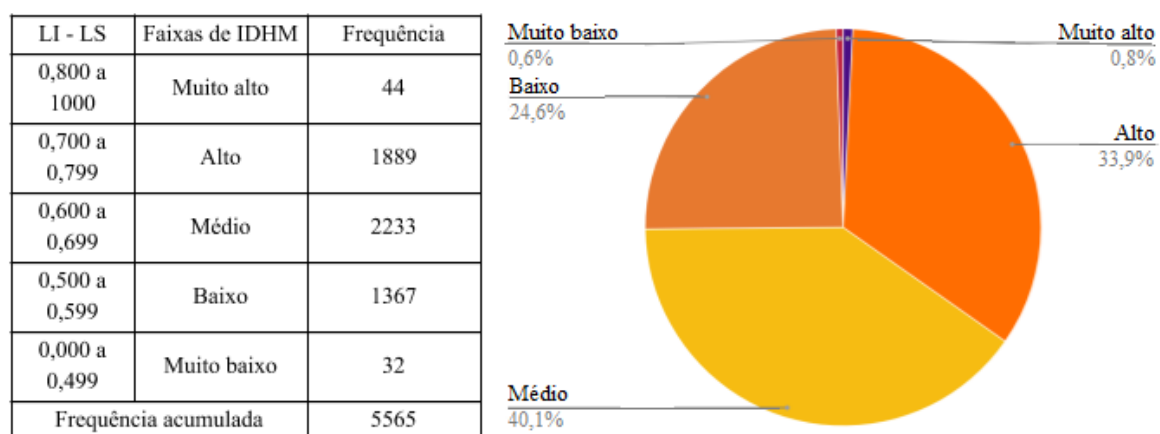


Fonte: elaborado pela autora a partir de IBGE (2010, 2020).

Com relação ao IDHM, as diferenças são ainda mais explícitas, como mostra a comparação entre os Gráficos 4 e 5. Enquanto 41 dos 42 Municípios Associados ao FONARI era classificada como tendo um IDHM alto ou muito alto (97,6%) em 2010, no mesmo ano apenas 34,7% dos municípios brasileiros tinham a mesma classificação no IDHM.

Gráfico 4. Distribuição de frequências do IDHM dos Municípios Associados (n = 42)

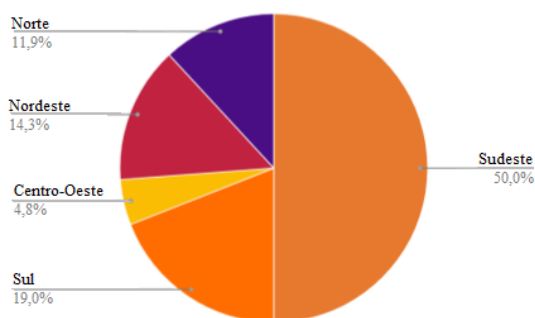
Fonte: elaborado pela autora a partir do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013 (2013).

Gráfico 5. Distribuição de frequências do IDHM dos municípios brasileiros (n = 5565)

Fonte: elaborado pela autora a partir do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013 (2013).

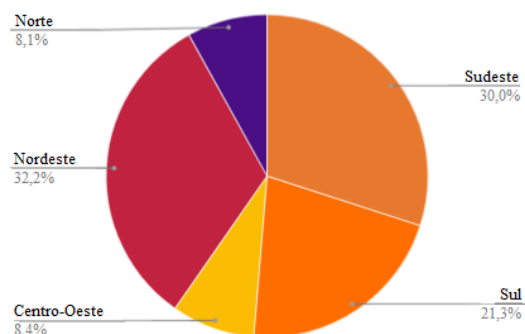
Os dados também permitem mapear a distribuição nacional do Fórum. A maioria dos municípios que fazem ou fizeram parte do FONARI estão na região Sudeste, com 21 municípios. Na sequência, aparece a região Sul, com 8 municípios; a região Nordeste, com 6; a Norte, com 5; e a Centro-Oeste, com 2 municípios. A comparação com a distribuição dos municípios brasileiros permite apontar que há uma sobrerrepresentação no FONARI da região Sudeste, com uma sub-representação mais marcada da região Nordeste (Gráficos 6 e 7). A distribuição geográfica dos Municípios Associados também é mostrada no mapa que segue.

Gráfico 6. Distribuição dos municípios membros do FONARI conforme região (2009 - 2019)



Fonte: dados da pesquisa (2020).

Gráfico 7. Distribuição dos municípios brasileiros por região (2010)



Fonte: elaborado pela autora a partir de IBGE (2020).

Os Municípios Associados estão espalhados em 18 diferentes unidades federativas. Todas as capitais destas 18 unidades fazem parte do FONARI⁸⁵. O estado com mais municípios associados ao FONARI é São Paulo, com 13 municípios associados, seguido pelo Rio Grande do Sul, com 5 municípios; Minas Gerais, com 4; Rio de Janeiro, com 3; e Bahia e Pernambuco, ambos com 2 municípios cada. As outras 12 unidades federativas possuem apenas um município - suas capitais estaduais.

⁸⁵ A saber: Acre (Rio Branco), Amazonas (Manaus), Amapá (Macapá), Bahia (Salvador), Ceará (Fortaleza), Distrito Federal (Brasília), Espírito Santo (Vitória), Goiás (Goiânia), Maranhão (São Luís), Minas Gerais (Belo Horizonte), Pará (Belém), Pernambuco (Recife), Paraná (Curitiba), Rio de Janeiro (Rio de Janeiro), Rio Grande do Sul (Porto Alegre), Santa Catarina (Florianópolis), São Paulo (São Paulo) e Tocantins (Palmas).

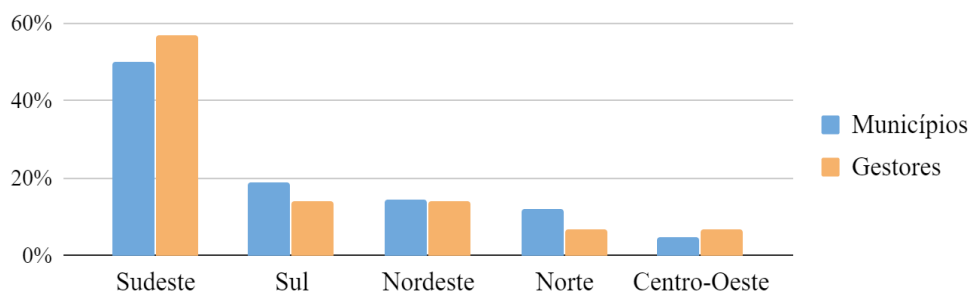
Figura 5. Mapa dos municípios e estados membro do FONARI (2009 - 2019)



Fonte: dados da pesquisa (2020).

Estas distribuições se assemelham as dos respondentes do questionário aplicado. Dos 16 respondentes, um era estrangeiro e os outros 15, brasileiros. Destes, 57% deles reside na região Sudeste; 14% nas regiões Sul e Nordeste; e 7% nas regiões Norte e Centro-Oeste. Dentre as unidades federativas, se destacam Minas Gerais, com 25% dos respondentes, São Paulo, com 18,8%; e Rio Grande do Sul, com 6,3%.

Gráfico 8. Distribuição regional dos municípios membros do FONARI e dos gestores que responderam ao questionário aplicado



Fonte: dados da pesquisa (2020).

De forma geral, a maioria dos respondentes foi de homens (62%), com idades entre 31 e 40 anos (43,8%), e ensino superior. A maioria possui o título de bacharel ou mestre (ambos com 7 respondentes cada) e predominam formações em Relações Internacionais: 9 respondentes (quase 60%) possuem formação na área. Consonantemente, dos 16 respondentes, 8 disseram exercer funções ligadas às relações internacionais, a saber: Profissional de Relações Internacionais/ Internacionalista (3); Assessor de Relações Internacionais (1); Consultor em Cooperação e Relações Internacionais (1); Diretor de Relações Internacionais (1); Professor e Consultor de Relações Internacionais (1); e Analista Sênior de Contratos Internacionais (1). E, quando solicitado que indicassem três funções que tivessem exercido e considerado importantes para suas carreiras, uma vez mais as funções mais citadas são típicas da área: coordenadoria, assessoria e a de gestão de estruturas municipais de relações internacionais (Secretarias Municipais e correlatas). Este perfil, portanto, é consonante ao perfil dos gestores mapeados pela CNM (2011).

Por fim, cabe ressaltar que, dentre os respondentes, apenas 5 disseram ter exercido funções de coordenação dentro do FONARI. Este número também pode ser visto como indicativo do funcionamento do Fórum. Conforme a Proposta de Estatuto, o Fórum deveria ser estruturado por cinco órgãos, a saber: i) Assembleia Geral; II) Coordenação ou Presidência; iii) Subcoordenação ou Vice-Presidência; iv) Grupo ou Conselho Executivo; e v) Secretaria Executiva (FONARI, 2011a). O Presidente, Vice-Presidente e os membros do Conselho Executivo deveriam ser eleitos por maioria simples em Assembleia Geral Ordinária, constituída por todos os Membros Associados e prevista para ter periodicidade anual. Os mandatos, a princípio, seriam de dois anos, com possibilidade de reeleição.

Na prática, porém, a estrutura de coordenação do FONARI passou por modificações em todas as gestões ocorridas até 2019. Por duas vezes, foi composta apenas por uma

cidade coordenadora: nas gestões de Salvador (2009 a 2011) e de Guarulhos (2016). Outras duas vezes teve subdivisões regionais: na gestão de São Paulo (2014 a 2015) teve uma Coordenação, uma Subcoordenação e cinco Subcoordenadorias Regionais (Sul, Sudeste, Nordeste, Norte e Centro-Oeste); na gestão de Porto Alegre (2017 a 2019) teve uma Presidência e cinco Vice-Presidências Regionais (Centro-Oeste, Nordeste, Noroeste, Sudeste e Sul); e na gestão de Belo Horizonte (2011 a 2013), foi composta por Coordenação, Subcoordenação e um Comitê Executivo formado por outros quatro municípios. Além disso, em dois momentos aparecem outros órgãos como instâncias da coordenação, a saber: a Assembleia Geral (entre 2011 e 2013) e Comitês Temáticos (2017 - 2020). As composições destas cinco gestões podem ser vistas no Quadro 11.

Quadro 11. Gestões do FONARI (2009 - 2020)

Período	Estrutura							
2009 a 2010	Coordenação							
	Salvador							
2011 a 2013	Coordenação	Subcoor- denação	Comitê Executivo				Assembleia Geral	
	Belo Horizonte	Fortaleza e, depois, São Paulo	Rio de Janeiro	Guarulhos	Rio Branco	Porto Alegre		
2014 a 2015	Coordenação	Subcoor- denação	Subcoordenadorias Regionais					Centro- Oeste
			Sul	Sudeste	Nordeste	Norte		
	São Paulo	Rio de Janeiro	Canoas	Vitória	Recife	n.d. ¹	n.d.	
2016	Coordenação							
	Guarulhos							
2017 a 2019	Presidência	Vice-presidências Regionais					Comitês Temáticos	
		Sul	Sudeste	Centro- Oeste	Nordeste	Norte		
	Porto Alegre	Porto Alegre	Uberlândia	Brasília	São Luís do Maranhão	n.d. ¹		
2019 a 2020	Presidência	Vice-presidências Regionais					Comitês Temáticos	
		Sul	Sudeste	Centro- Oeste	Nordeste	Norte		
	Salvador	Porto Alegre	São Paulo	Brasília	São Luís do Maranhão	n.d. ¹		

Fontes: FONARI, 2013; FONARI, 2020a, SÃO PAULO (SP), 2013.

¹ Não definido (n.d.).

Estas mudanças na estrutura de coordenação do Fórum se devem, em parte, à busca por “tentar entender maneiras de engajamento” (GESTOR 7, 2019), conforme relatado por um dos gestores entrevistados. Tendo em vista a informalidade da participação no Fórum, o engajamento dos membros é variado, fazendo com que “a diretoria tenha muita função” (GESTOR 7, 2019). Assim, a expansão da diretoria através de diferentes instâncias permitiria uma divisão de responsabilidades pelo menos entre os municípios encarregados, podendo ser pensada como uma tendência do Fórum - leitura reforçada pela manutenção da estrutura na última gestão, eleita em outubro de 2019 (FONARI, 2020a).

A gestão de Guarulhos, neste caso, não deve ser vista como uma anomalia a esta tendência, senão compreendida à luz da lógica de *stop and go* - a alternância de períodos em que os municípios mantêm estratégias e estruturas de relações internacionais e de

períodos em que estas desaparecem (VIGEVANI, 2006; SALOMÓN, 2012). Por um lado, a gestão de Guarulhos difere no tempo de duração: é a única, até o momento, que durou apenas um ano. Conforme ata de reunião de início de 2015, já se discutia “a possibilidade de uma gestão anual do FONARI para o ano de 2016, voltando a uma gestão bianual a partir de 2017 incluso.” (FONARI, 2015). Como se pode ver na Figura 6, abaixo, a gestão de Guarulhos ocorreu durante um ano de eleições municipais, em que não havia garantias de que as estruturas municipais de relações internacionais seguiriam existindo nas próximas gestões. Não seria a primeira vez que o processo político-eleitoral afetaria o Fórum: em 2013, por exemplo, a dissolução das estruturas locais de relações internacionais de Fortaleza e de Salvador exigiu mudanças na Subcoordenação e no Conselho Executivo (FONARI, 2013b)⁸⁶.

Figura 6. Linha do tempo: gestões do FONARI e eleições municipais



Fonte: dados da pesquisa (2020).

Por outro lado, é possível que os esforços das gestões municipais durante o período eleitoral tenham levado a um menor engajamento dos demais membros naquele ano - o que poderia explicar a coordenadoria ser formada unicamente por uma cidade. Ademais, cabe destacar que a transição para Porto Alegre foi apontada pelos gestores como reação aos resultados do processo político. Como aponta um deles, após as eleições municipais de

⁸⁶ Estas últimas modificações não são claras nos documentos disponibilizados. Um exemplo é um hiato entre a Ata Nº 01/2013, de abril daquele ano (FONARI, 2013b) e o Informe Final da Gestão de Belo Horizonte (FONARI, 2013a). Além de indicar a passagem de São Paulo ao cargo de Subcoordenadora, a Ata também indicava que a cidade de São Luís assumiria a vaga deixada por Salvador - contudo, São Luís não aparece no Informe, indicando que algumas decisões não foram tomadas nas reuniões e/ou não constam nos documentos disponibilizados.

2016, a perspectiva era a de que muitas das coordenadorias que participavam do Fórum seriam desarticuladas, de forma que: “a gente ia percebendo que tudo ia acabar e [que] Porto Alegre ia continuar, então foi passar o bastão aos 45 do segundo tempo para garantir um pouco a sobrevivência do FONARI, de uma memória, de um debate mínimo.” (GESTOR 8, 2019).

Por fim, cabe trazer os objetivos e princípios expressos pelo FONARI. Os princípios do FONARI foram definidos durante o IV Fórum, ocorrido em 2009 - o mesmo que levou à formalização do Fórum - e, com pequenas modificações de escrita, se mantém até hoje:

- Intensificar e qualificar a articulação municipal no plano nacional com vistas a potencializar as relações internacionais;
- Ser uma instituição apartidária, não apoiando, portanto, candidatos ou partidos políticos;
- Considerar a importância de todas as estruturas municipalistas existentes e não se relacionar de forma diferenciada ou privilegiada com nenhuma delas;
- Entende ser necessário o estabelecimento da complementaridade autônoma com os demais entes federativos, para o que reconhece o estabelecido na Constituição da República Federativa do Brasil quanto às competências sobre a formulação e implantação da Política Externa Brasileira;
- Aprofundar o relacionamento com o Ministério das Relações Exteriores, na defesa dos interesses dos municípios associados e do Distrito Federal;
- Focalizar as ações voltadas para o desenvolvimento local, a solidariedade internacional, a integração latino-americana e o fortalecimento da cooperação entre países em desenvolvimento;
- Reafirmar que as relações internacionais podem efetivamente contribuir para o desenvolvimento sustentável e para a melhoria da qualidade de vida do ser humano;
- Fortalecer o municipalismo no Brasil como importante instrumento para a promoção da inclusão social e do desenvolvimento humano;
- Ter a democracia como valor inalienável. (FONARI, 2009a)

Já os dez objetivos apresentados no site oficial da organização são os mesmos que os trazidos no Art. 3 da Proposta de Estatuto (FONARI, 2011). De forma geral, eles se concentram em torno de dois eixos: representar os interesses dos municípios no que diz respeito à sua atuação internacional e qualificar esta atuação. Para a representação, buscam se colocar como “foro político de tomada de decisões conjuntas pelos seus Membros” e de diálogo com os demais níveis governamentais; constituir-se em um centro de pensamento das relações internacionais federativas; trabalhar pela democratização da política externa brasileira; e trabalhar, também junto às estruturas locais, para a adoção de medidas legislativas que aperfeiçoem e fortaleçam as políticas internacionais dos municípios (FONARI, 2020a).

Com relação à qualificação das ações internacionais dos municípios, colocam como objetivo o fortalecimento e a consolidação das estruturas locais através da “capacitação e de ações estruturantes”, estas últimas não especificadas (FONARI, 2020a). Ainda nesse eixo, objetivam promover o intercâmbio nacional e internacional de experiências subnacionais “visando o desenvolvimento das atividades internacionais ao nível municipal como política pública” (FONARI, 2020a); qualificar os debates junto a outras esferas de governo, academia, imprensa e sociedade civil; e estabelecer convênios para a promoção de intercâmbios culturais e científicos (FONARI, 2020a).

Com base nestes objetivos e a partir dos estudos de Salomón (2012) e Marx (2008), este trabalho adota a hipótese de que o FONARI atua como uma rede de gestores subnacionais cujos objetivos são a obtenção de um maior reconhecimento e participação na política externa brasileira e a formação de um fórum de cooperação técnica permanente. A análise de redes proposta, a ser desenvolvida no capítulo seguinte, visa dialogar também com esta hipótese.

5 ANÁLISE DE REDES: O FONARI A PARTIR DO MODELO RHODES

Como apresentado no capítulo anterior, o FONARI não foi formalizado como uma entidade de caráter associativo. Seu funcionamento ao longo destes 15 anos se deu, portanto, de maneira mais orgânica e, pela compreensão aqui proposta, mais próxima ao das redes de políticas públicas. Assim, a análise utiliza o modelo Rhodes sistematizado em três dimensões centrais: participação, recursos e relações. A participação trata do o acesso ao Fórum e dos os interesses que motivam a atuação dos municípios e de seus gestores no FONARI. Na dimensão de recursos, busca-se compreender tanto sua distribuição prévia quanto o impacto da participação no FONARI sobre a mesma. Tendo em vista que, para Marsh e Rhodes, as redes são formadas através de uma série de relações de dependência e de trocas de recursos (MARSH; RHODES, 1992b) -, aqui são analisados cada um dos cinco tipos de recursos definidos por Rhodes: autoridade; legitimidade; dinheiro e organização; e informação (RHODES, 2003). Por fim, são analisadas as relações entre os Municípios Associados e entre o FONARI e outros atores - ou, nos termos de Rhodes (2003), a interdependência vertical e a interdependência horizontal do FONARI.

5.1 PARTICIPAÇÃO

Na tipologia de redes desenhada por Rhodes, são dois os casos mais extremos: as comunidades políticas e/ou territoriais e as comunidades temáticas. No que tange à participação, as primeiras são de acesso restrito, têm um número limitado de participantes e um predomínio claro de determinados interesses. As segundas, por sua vez, são de fácil acesso, têm um grande número de participantes e tratam de uma miríade de interesses. Desta feita, analisa-se o caso do FONARI a fim de compreender se seu acesso é restrito ou aberto, se possui poucos ou muitos participantes e o que os motiva a participar no Fórum.

5.1.1 O acesso ao FONARI

A origem do FONARI está ligada a relações pessoais construídas a partir do compartilhamento de espaços institucionais, como eventos temáticos, redes e associações de cidades. Conforme relato, os gestores dos 12 municípios fundadores do FONARI - Bagé, Fortaleza, Goiânia, Guarulhos, Osasco, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Carlos, Vitória e Várzea Paulista - “foram articulando outros, cada um tinha

proximidade com outras cidades, e nós fomos trazendo outros gestores [...]. Então nós construímos a ampliação do fórum a partir dessa ação coletiva.” (GESTOR 1, 2019).

Nesse sentido, gestores de municípios que não os fundadores do Fórum contaram ter sido convidados para participar do Fórum e de seus eventos. Esta parece ter sido a estratégia predominante pelo menos até 2014, quando consta em ata a sugestão de que “o FONARI não buscasse ativamente novos municípios ou despendesse esforços nesse tipo de mapeamento [de municípios com atuação internacional], mas sim que aumentasse sua atratividade (com cursos, eventos, por ex.) para que as cidades venham a procurá-lo.” (FONARI, 2014c). Este registro reforça a compreensão de que o processo de afiliação inicia a partir de convites feitos pelos membros a municípios com alguma atividade internacional.

Isso porque, de acordo com a Proposta de Estatuto aprovada (FONARI, 2011a), apenas as estruturas municipais de relações internacionais - ou, na falta destas, as prefeituras -, através dos gestores responsáveis pela pasta, podem ser membros do FONARI. Mesmo assim, a partir das listas de presença analisadas, sabe-se que participação nas reuniões e eventos promovidos pelo FONARI era consideravelmente ampla: participaram gestores dos três níveis federativos; representantes de associações municipalistas, de associações civis e de organizações internacionais; diplomatas; gestores locais de outros países; e acadêmicos.

Quando questionado sobre como são os processos decisórios e os debates dentro do Fórum, um dos gestores entrevistados apontou que

[...] o FONARI sempre foi um Fórum muito aberto, muito transparente, muito democrático. A relação com a academia sempre foi muito bem-vinda [...]. E assim também com os parceiros, agências de cooperação, bancos de desenvolvimento, todos eles sempre foram muito bem-vindos no FONARI para trazer contribuições, para participar das dinâmicas e enriquecer nosso processo próprio. (GESTOR 1, 2019)

Entretanto, nem todos podem participar da governança do Fórum. É o caso dos gestores estaduais. Como dito no capítulo anterior, apesar da Proposta de Estatuto trazer que representantes estaduais seriam apenas observadores, em alguns documentos do FONARI as unidades federativas aparecem como *membros*. Segundo o Gestor 1 (2019), na medida em que os estados “perceberam no FONARI um espaço de troca” que poderia ser útil às suas gestões internacionais,

[...] não fazia sentido o FONARI fechar as suas portas para os colegas que estavam trabalhando e operando nos governos estaduais. Nós começamos a acolher alguns estados que nos procuravam como membros observadores. **Mas na prática, a única coisa que esses colegas não podiam fazer [era] liderar o Fórum, votar, participar de sua governança.** Todas as outras atividades, de cunho mais programático, de conteúdo, permeavam também a colaboração dos colegas. (GESTOR 1, 2019, grifo nosso)

Por outro lado, cabe analisar o processo decisório em torno da Proposta de Estatuto, aprovada “em Assembleia Geral realizada no dia 26 de novembro de 2011” (FONARI, 2011a) pelos gestores presentes. Sete municípios estavam sendo representados, a saber, Belo Horizonte, Fortaleza, Porto Alegre, Bagé, Brasília, São Leopoldo e Santos. Além dos três primeiros, faziam parte da estrutura de coordenação Rio de Janeiro, Guarulhos e Rio Branco. A ausência destes, contudo, não impediu a aprovação da Proposta pelos presentes. Nesse sentido, o texto aprovado define que “[as] decisões do Fórum serão tomadas por maioria simples quando não houver disposição de quórum específico neste Estatuto ou em Lei.” (FONARI, 2011a), com o destaque de que a “celebração de contratos, convênios e outros ajustes dependem da assinatura de dois membros dos órgãos executivos do Fórum, sendo um deles o Presidente ou o Vice-Presidente.” (FONARI, 2011a).

Ou seja: ainda que o Fórum envolva uma série de atores, há restrições para a participação plena em sua governança: ele segue sendo um fórum de secretários e gestores municipais de relações internacionais. Ao mesmo tempo, ao menos formalmente, há igualdade entre os membros no processo decisório, uma vez que o sistema decisório não diferencia os membros (Municípios Associados).

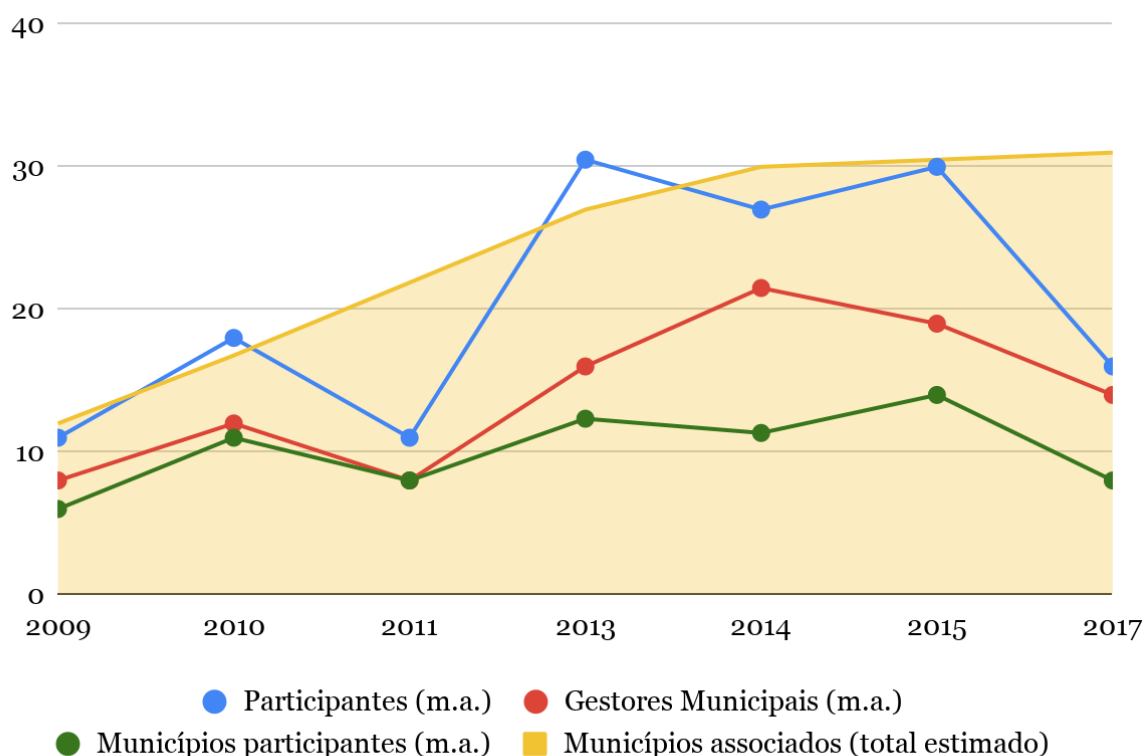
Com relação à associação dos municípios, consta na Proposta de Estatuto que

Artigo 8º - As Secretarias, Assessorias, Coordenadorias - ou afins - de Relações Internacionais dos Municípios Brasileiros, e aquelas Prefeituras interessadas em instituir a sua área internacional, que desejem se associar ao Fórum deverão inscrever-se junto à Secretaria Executiva e estarão sujeitas à aprovação da Assembleia Geral Ordinária. (FONARI, 2011a)

No entanto, a aprovação de novos membros não aparece como pauta em nenhuma das atas de reuniões posteriores, indicando que a entrada de novos membros se dá através de manifestação de interesse e inscrição junto à Secretaria Executiva. Ademais, não há registros de desligamentos - ainda que o processo para tal esteja previsto em Estatuto. Compreende-se, portanto, que o acesso ao FONARI é relativamente fácil, ainda que a participação plena se restrinja a gestores municipais de relações internacionais ou equivalentes.

Ainda sobre a participação, cabe considerar se ela é mais estável ou flutuante. Com base nas listas de presença das reuniões e assembleias do Fórum é possível filtrar os dados sobre a participação em geral, a participação exclusiva de gestores municipais e identificar quais os municípios estavam sendo representados a cada evento. O Gráfico 9 apresenta as médias anuais destes dados, tendo em vista a quantidade de Municípios Associados ao longo do tempo.

Gráfico 9. Médias anuais de participação nos eventos do Fórum e crescimento no número de Municípios Associados.



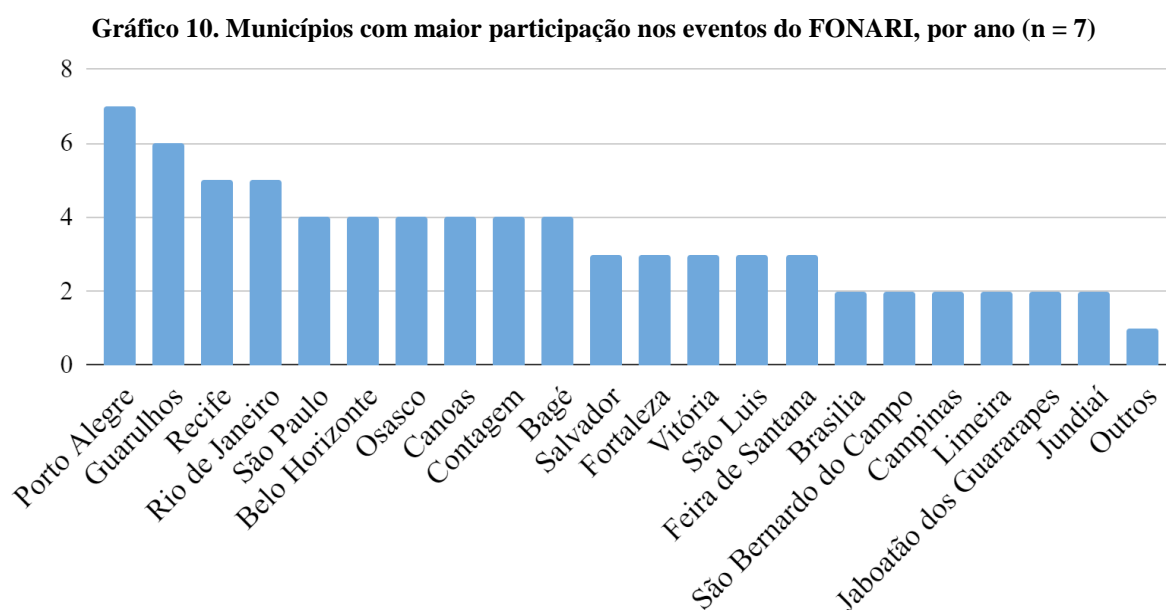
Fonte: dados da pesquisa (2020).

Observações: não há listas de presença dos eventos realizados em 2012, tampouco dados exatos da quantidade de municípios associados em 2010, 2011 e 2015. Os dados de 2009 foram retirados do Ato de Constituição do FONARI e da Programação da reunião de 30 de novembro e 01 de dezembro daquele ano. Os demais dados foram retirados das Listas de Presença das reuniões ocorridas em 28/07/2010 (Belo Horizonte); em 26/11/2011 (Porto Alegre); em 23/04/2013 (Brasília) e em 11/06/2013 (Canoas); em 25/03 (Recife), 20/05 (São Paulo) e 10/11/2014 (Campinas); e em 07/03/2015 (Brasília); além das Listas de Presença das Assembleias de 09 e 10/12/2013 (Belo Horizonte) e de 28/04/2017 (Brasília).

Como mostra o Gráfico 9, as médias anuais apresentam três linhas distintas. A participação geral é a com maiores médias e também a mais flutuante. Nela, o considerável aumento entre os anos de 2013 e 2015 é seguido de uma queda expressiva: de 30 participantes, em 2015, para 16 participantes em 2017. Já a participação dos gestores municipais destoa por ser a única a apresentar um aumento em 2014. Esse aumento,

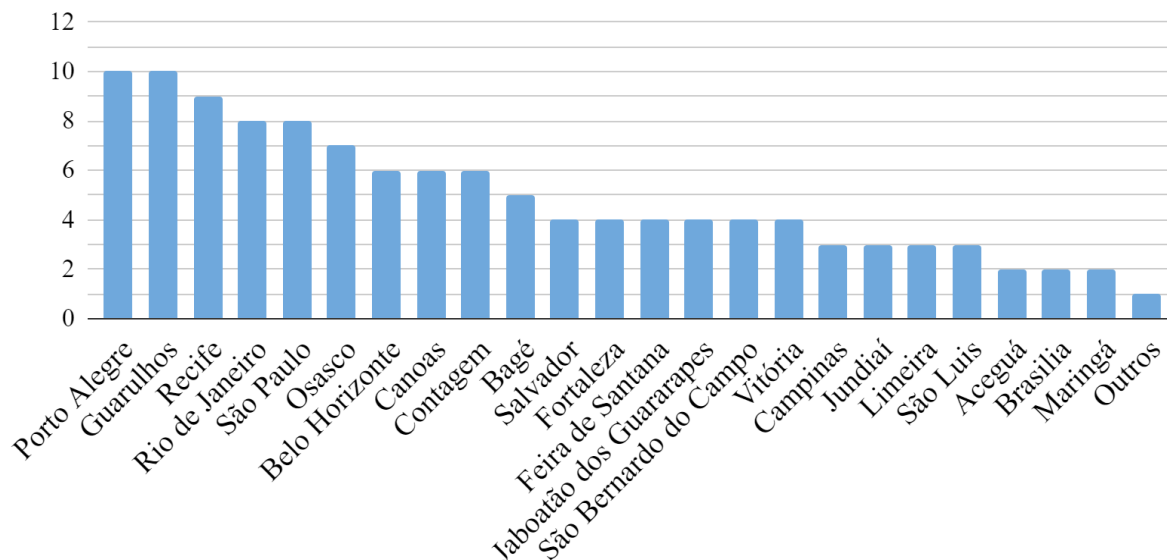
contudo, é puxado pela reunião de maio de 2014, ocorrida em São Paulo e que contou com a presença de 26 gestores municipais - 13 deles representando a cidade de São Paulo.

O que se destaca, aqui, é que mesmo com o aumento no número de Municípios Associados, a média de municípios participantes das reuniões e assembleias do FONARI é consideravelmente constante: varia de 8 municípios, em 2009, a 14 municípios em 2015, ano em que o FONARI possuía pelo menos 30 Municípios Associados. Feitas estas observações, pode-se dizer que as médias seguem movimentos semelhantes, com altas entre os anos de 2013 e 2015 seguidas de uma baixa em 2017, mas em diferentes escalas. Assim, se a participação em geral aparenta, em um primeiro momento, que o Fórum é uma rede de participação flutuante, a participação dos municípios sugere uma participação mais constante, ainda que de um número menor de municípios, como apresentam as contagens por ano (Gráfico 10) e por eventos (Gráfico 11).



Fonte: dados da pesquisa (2020).

Observações: Foram listados todos os municípios com duas ou mais participações. Os dados de 2009 foram retirados do Ato de Constituição do FONARI, os demais dados foram retirados das Listas de Presença das reuniões ocorridas em 28/07/2010 (Belo Horizonte); em 26/11/2011 (Porto Alegre); em 23/04/2013 (Brasília) e em 11/06/2013 (Canoas); em 25/03 (Recife), 20/05 (São Paulo) e 10/11/2014 (Campinas); e em 07/03/2015 (Brasília); além das Listas de Presença das Assembleias de 09 e 10/12/2013 (Belo Horizonte) e de 28/04/2017 (Brasília).

Gráfico 11. Municípios com maior participação nos eventos do FONARI, por eventos (n = 12)

Fonte: dados da pesquisa (2020).

Observações: Foram listados todos os municípios com duas ou mais participações. Os dados de 2009 foram retirados do Ato de Constituição do FONARI, os demais dados foram retirados das Listas de Presença das reuniões ocorridas em 28/07/2010 (Belo Horizonte); em 26/11/2011 (Porto Alegre); em 23/04/2013 (Brasília) e em 11/06/2013 (Canoas); em 25/03 (Recife), 20/05 (São Paulo) e 10/11/2014 (Campinas); e em 07/03/2015 (Brasília); além das Listas de Presença das Assembleias de 09 e 10/12/2013 (Belo Horizonte) e de 28/04/2017 (Brasília).

Apesar de pequenas diferenças, os dados permitem apontar que os municípios mais presentes ao longo destes anos foram Porto Alegre, Guarulhos, Recife, Rio de Janeiro, São Paulo, Osasco, Belo Horizonte, Canoas, Contagem, Bagé, Salvador, Feira de Santana, Fortaleza, Vitória, Jaboatão dos Guararapes e São Bernardo do Campo. Além deles, aparecem em ambas as figuras - ou seja, participaram de pelo menos dois eventos analisados, em dois anos diferentes - os municípios de São Luís, Campinas, Brasília, Jundiaí e Limeira.

5.1.2 Os interesses e as motivações para a participação no FONARI

Tanto nos questionários quanto nas entrevistas buscou-se mapear quais interesses levaram os gestores e seus municípios a participar do FONARI. Nos questionários, os gestores foram perguntados sobre o que, em sua opinião, levou a instituição por eles representada a participar do Fórum. As respostas giraram em torno da noção de troca de experiências e de articulação com outros gestores subnacionais. A troca de experiências aparece relacionada ao intercâmbio de boas práticas, mas também à capacitação local. Isto reflete na composição da nuvem de palavras construída a partir das respostas obtidas no

questionário (Figura 7), em que se destacam termos como intercâmbio e suas correlatas (troca, diálogo, integração e contato) e experiências (capacidade, ideias, eventos e Fóruns).

Figura 7. Nuvem de palavras a partir de questionário com os participantes do FONARI



Fonte: Dados da pesquisa.

Observações: para a elaboração da nuvem de palavras foram excluídos os artigos, mas mantidas as demais palavras. Nuvem construída a partir das respostas obtidas à questão “Na sua opinião, o que levou a instituição representada por você a participar do FONARI?”.

Nas entrevistas, a troca de experiências também é mencionada, sendo apresentada mais como resultado ou benefício obtido através da participação no Fórum. Assim, os interesses que motivam a participação e os recursos obtidos por meio dela por vezes se confundem nos relatos, ainda que sejam duas categorias analíticas diferentes no modelo aqui utilizado.

Como benefício obtido, a troca de experiências é relacionada à legitimação da área internacional dentro dos municípios. Cabe lembrar que a existência de uma estrutura específica para as relações internacionais é uma exceção entre os municípios brasileiros - e a continuidade destas, ainda mais rara. Nesse sentido, o Gestor 6 aponta que a maior contribuição do FONARI teria sido “mostrar para diversos prefeitos, para as capitais e outras cidades brasileiras, que a atuação internacional existe, que ela é valorosa, ela tem resultados.” (GESTOR 6, 2019). A relação entre a troca de experiências e um “empoderamento da agenda internacional em todos os municípios participantes” (GESTOR 3, 2019) também é explicitada na fala do Gestor 1:

Eu acho que o principal resultado que o FONARI trouxe foi, exatamente, permitir por um lado uma **troca de experiências** em relação à gestão de relações internacionais - desafios institucionais, orçamentários e também técnicos que muitas vezes tinha que enfrentar sozinho, e com a visão de outros secretários, a visão coletiva àquele problema em si ou àquele desafio, melhorava a nossa forma de reforma, e criava, às vezes, entendimentos coletivos em relação a determinados assuntos ou determinados desafios.

E por outro lado, o FONARI permitiu, em alguma medida, o **fortalecimento também das áreas internacionais frente às suas prefeituras**. Na medida em que haja um órgão que fomenta o diálogo com o governo federal, com outros parceiros, que ganha reconhecimento, que tem algum tipo de incidência, isso também afeta separa e individualmente cada uma das áreas internacionais nos seus próprios municípios. (GESTOR 1, 2019, grifo nosso)

Esta troca, contudo, aparenta ter pesos diferentes para as cidades internacionalizadas e/ou com áreas consolidadas, em especial as capitais, e para as demais. Para os gestores que buscavam a internacionalização de suas cidades, a participação no FONARI aparece como norteadora do processo de consolidação de suas estruturas internacionais. Sua participação no FONARI teria servido “para todo esse embasamento [sobre como atuar internacionalmente] e mais o conhecimento, né, porque a gente não tinha tanto o conhecimento da área de relações internacionais e eles tratavam muito de temas pontuais [da cooperação descentralizada].” (GESTOR 5, 2019). Ou, ainda, conforme outro gestor:

Eu parava assim, olhava... por onde começar, o que fazer primeiro? Então, sabe aquela sensação de “como eu vou tirar esse negócio do zero?”. [...] **Acho que o FONARI era onde eu buscava informação**, com o pessoal envolvido no FONARI a gente buscava informação para ver o que a gente podia espelhar, fazer igual, seguir os caminhos, quais foram os passos de maturidade, onde vocês começaram, como começaram até chegar aqui em um padrão onde você tem realmente uma secretaria de relações internacionais municipal. **Quais foram os passos dados?** [...] O que dá para aprender com a turma que está mais envolvida, mais madura nesse negócio e trazer para a tua cidade em outro nível de experiência, em outro nível de maturidade mesmo. (GESTOR 4, 2019, grifo nosso)

Esse conhecimento adquire importância diante da falta de um histórico de organização para as relações internacionais nestes municípios:

Eu acho que uma coisa importante que eu tenho para te falar é a **dificuldade que as cidades menores têm de se organizar pelo sentimento de que aquilo simplesmente não é relevante**. O que isso de fato impacta na minha realidade sendo que eu estou tão distante de um contexto internacional, que eu estou tão distante de um contexto... vamos dizer assim, o cara acha que só o Rio de Janeiro

é feito para se apresentar para o mundo. Eu estou extrapolando, obviamente, mas é mais ou menos como se fosse essa a ideia. (GESTOR 4, 2019, grifo nosso)

Ademais, a participação em redes como o FONARI pode ser compreendida como uma chance de mostrar a cidade. Na visão de Rodrigues (2016), esse é o primeiro passo para que cidades pequenas e médias iniciem sua internacionalização, em um processo que pode ser pensado como uma pirâmide que contém em sua base a participação em encontros internacionais e a construção de uma rede de contatos⁸⁷.

Já para as cidades que partem de situações internacionalizadas (tendo ou não sua estrutura consolidada), a troca de informações adquire outro caráter. Para um gestor de uma destas cidades, o FONARI seria muito mais “um fórum de discussão para boas práticas”, já que “[se] algum município tem alguma barreira em que ele queira achar alguma solução [...] ele pode levar para o fórum e discutir isso abertamente.” (GESTOR 6, 2019).

Para elas, a participação em redes de cidades contribui para a manutenção de vínculos e relações internacionais estabelecidas a partir dos interesses estratégicos das cidades e não dos interesses externos - em uma “internacionalização ativa” com “vistas ao desenvolvimento local” (GESTOR 3, 2019). A participação no FONARI, em específico, teria criado uma legitimidade para as cidades “poderem discutir de forma mais aprofundada e mais qualificada como estabelecer uma agenda internacional para os municípios, como dar visibilidade, como dar capilaridade para essa agenda.” (GESTOR 3, 2019). Essa diferenciação a partir dos graus de internacionalização e de consolidação das estruturas surge, também, no relato de um dos gestores acerca de sua percepção sobre os objetivos do FONARI:

Então, na época **eu achava que o FONARI era um foco, primeiro de aprender, de saber o que os outros estavam fazendo, saber as possibilidades que eu tinha de complementar um pouco, trocar experiência. Mas depois, a partir do momento em que a área foi começando a se fortalecer**, que começou a ter possibilidade de fazer projetos comuns, primeiro com a União Europeia e depois com a ABC, **[o objetivo] era ser um espaço de articulação política também**, que a gente chamasse pessoas estratégicas para abrir caminho para as relações internacionais das cidades [...]. Então era um espaço de articulação política, de *lobby*, no bom sentido. (GESTOR 8, 2019, grifos nossos)

⁸⁷ Seguindo Rodrigues (2016), esta rede de contatos permite que o município tome conhecimento e seja convidado para participar de redes de cidades e redes temáticas, que dão acesso a informações sobre editais e projetos internacionais disponíveis. Nos níveis mais altos da pirâmide estariam as ações propriamente desenvolvidas pelo município: promoção de eventos internacionais, irmanamentos, cooperação técnica e comércio exterior.

A preocupação com a legitimação das estruturas também se desdobra na legitimação a nível federal. Ligada à categoria de “articulação” trazida nos questionários, esta é apresentada como uma das principais - senão a principal - pautas do Fórum. Como visto anteriormente, a partir de 2003 a política do governo federal de Diplomacia Federativa cedeu espaço à Cooperação Internacional Descentralizada (ou Federativa). Esta política também marcou a relação entre o FONARI e governo federal e, por sua importância, será abordada na sequência.

5.2 RECURSOS

Em suas análises, Rhodes (2003, 2006) busca compreender o impacto da participação nas redes sobre a distribuição de recursos entre os participantes. Para isso, leva em consideração a distribuição pré-existente e faz ponderações como: todos os membros possuem recursos para trocar? Como se dão essas relações: há trocas, com uma certa reciprocidade, ou a relação se resume a consultas? Há a percepção de que estas trocas são benéficas e, se sim, para todos os participantes?⁸⁸ Para responder estas questões com relação ao FONARI, são analisados os cinco tipos de recursos levantados por Rhodes (2003): autoridade, legitimidade, dinheiro, organização e informação.

5.2.1 Autoridade

Como discutido nos capítulos anteriores, a Constituição Brasileira não distribui competências de política externa aos entes subnacionais. Ao mesmo tempo, estados e municípios vêm mantendo atividades e estruturas administrativas específicas para as relações internacionais desde a década de 1980 e o governo federal têm, desde a década de 1990, estabelecido diferentes políticas voltadas a esta atuação. A Diplomacia Federativa, política lançada no governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB, 1995 - 2003) que buscava aproximar o MRE dos governos subnacionais, deu lugar, a partir do governo Lula

⁸⁸ Estas ponderações são essenciais para diferenciar os dois tipos extremos do modelo Rhodes: as comunidades políticas e/ou territoriais e as redes temáticas. Nas primeiras, todos os membros possuem algum recurso, de forma que as relações são basicamente de troca e, mesmo que a distribuição seja desigual, os atores centrais são capazes de entregar recursos aos participantes, gerando conformidade. Há, assim, “uma balança de poder, não necessariamente uma em que todos os membros são igualmente beneficiados, mas uma em que todos os membros se veem como envolvidos em um jogo de soma positiva” (MARSH; RHODES, 1982a, p. 186, tradução nossa). Já nas redes temáticas nem todos os membros possuem recursos para trocar e a falta de consensos em torno dos interesses leva a atuações conflitivas. Assim, as relações se restringem às consultas, e a desigualdade na distribuição de recursos e de capacidade de regular os participantes faz com que predomine a percepção de que há um jogo de soma zero.

(PT, 2003 - 2011), à política da Cooperação Internacional Descentralizada (CID), capitaneada pela Subchefia de Assuntos Federativos. Assim, é possível falar de um reconhecimento por parte do governo federal à atuação internacional subnacional (MIKLOS, 2010; MEIRELES, 2016).

No contexto de estruturação da CID foram estabelecidos protocolos adicionais aos acordos brasileiros de cooperação com a França e a Itália, criando “uma base legal para os acordos [internacionais] entre os governos subnacionais” (SALOMÓN, 2012, p. 292). A SAF capitaneou, também, as discussões sobre a criação de um marco jurídico para a Cooperação Internacional através da proposição de um decreto que seria um *passo inicial*, a fim de “apenas regulamentar acordos [internacionais] provenientes de atos do governo federal”, ou seja, o que não fosse previsto seguiria “sofrendo de insegurança jurídica” (BRASIL, 2013a). Pela importância desta discussão para o FONARI e para a atuação internacional subnacional como um todo, a subseção seguinte é dedicada a ela.

5.2.2 O FONARI na discussão sobre o Marco Jurídico da Cooperação Internacional Descentralizada

De acordo com os gestores entrevistados, a normatização da atividade internacional subnacional foi a grande pauta do FONARI desde seu surgimento. Falando sobre a instituição do FONARI em 2009, um dos gestores aponta que

[...] naquele momento em diante a gente também estava muito próximo à Presidência da República: **nasceu já com a característica de, junto à SAF, a Subchefia de Assuntos Federativos, o FONARI ser um espaço para se dialogar na confirmação de uma legislação específica para a área de relações internacionais para os municípios.** Esse era o grande “q” que a SAF estava querendo avançar, era entendida como uma pauta interessante para os municípios porque permitiria que os municípios tivessem uma liberdade, principalmente em justificativa com os seus tribunais de contas e com suas procuradorias para a participação em redes internacionais, atividades em si na área internacional. (GESTOR 7, 2019, grifo nosso)

Conforme relato de gestor entrevistado, o aprofundamento dos debates sobre a regulação se deu partir de 2011. Nas atas do FONARI, contudo, o tema da regulação através de iniciativa do governo federal é mencionado apenas em atas de 2013 e 2014. Para compreender o tema, portanto, recorreu-se aos registros disponibilizados pelo governo federal das Reuniões e dos Encontros da Cooperação Internacional Descentralizada do Brasil, promovidos pela SAF entre 2012 e 2014.

Em julho de 2012, ocorreu a I Reunião da Cooperação Internacional Descentralizada do Brasil, que contou com participação de órgãos parceiros (ABC e AFEPA, do MRE), associações representativas (FNP e CNM) e de representantes estaduais e municipais. Já naquele momento, representantes da SAF levantaram a discussão sobre a criação - ou não - de um marco jurídico para a CID. Esta discussão permeou as seis Reuniões de que se tem registro e os dois Encontros da Cooperação Internacional Descentralizada do Brasil, realizados em paralelo às reuniões⁸⁹.

Para os gestores subnacionais, a criação de um marco jurídico para a CID significava a possibilidade de tirar os entes subnacionais da “clandestinidade na execução de suas atividades internacionais” (BRASIL, 2012a). Como ressaltado por um gestor, a normatização poderia dar “capacidade de convencimento internamente; segurança jurídica frente aos procuradores municipais.” (BRASIL, 2013a). Isso porque, segundo representante da CNM,

A falta de um marco regulatório, por vezes, gera empecilhos para ações internacionais por algumas prefeituras. Elas sofrem dificuldades para, por exemplo, justificar o gasto público com a cooperação internacional, receber recursos externos e abrir contas para projetos de cooperação, ou mesmo conseguir vistos para os profissionais estrangeiros atuantes em iniciativas nos Municípios brasileiros. (BRASIL, 2013a).

Assim, na III Reunião, ocorrida em agosto de 2013, a SAF apresentou a proposta de criação de um decreto para a normatização da cooperação internacional descentralizada e a criação de um Fórum de Gestores da Cooperação Internacional Descentralizada. O decreto proposto, de forma geral, tratava da regulamentação “de acordos provenientes de atos do governo federal” (BRASIL, 2013a), isso é, de ações cobertas por Acordos Base/Quadro já existentes entre Brasil e outros países; restringia-se às ações de cooperação técnica e previa a anuência do MRE.

Os relatórios permitem captar a dinâmica estabelecida nestes encontros a partir da III reunião: a SAF apresentava o texto do decreto, construído com base nas discussões promovidas nas reuniões anteriores e nas sugestões dos entes subnacionais, e abria espaço para a construção conjunta com os entes federativos e as organizações presentes. Era construído, assim, novo texto a ser apresentado na reunião seguinte e novamente debatido.

⁸⁹ A proposta de eventos mais abertos, com maior espaço para representantes da área acadêmica, se deu na IV Reunião, ocorrida em novembro de 2013. Sob responsabilidade da comissão organizadora formada pelo governo do estado de Minas Gerais, governo municipal de São Bernardo, SAF e FONARI, em dezembro do mesmo ano foi promovido o I Encontro da Cooperação Internacional Descentralizada e, em março de 2014, o segundo. Assim como ocorreu com os relatórios, não foram encontrados registros de um III Encontro da CID.

Pelo que consta nos relatórios disponibilizados no Portal Federativo, houve ampla concordância quanto à construção de um marco jurídico através de decreto e quanto à construção de um Fórum. Ainda conforme síntese da fala do representante da CNM,

O decreto discutido traz um enfoque maior para as relações com o governo federal. Nesse sentido, é válido formalizar a relação construída, ao longo dos últimos anos, entre a SAF e a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) no que tange à cooperação descentralizada. A intenção de criar um Fórum de Gestores da Cooperação Internacional Descentralizada (Focid) também pode ser positiva. Tal espaço pode se constituir em um mecanismo de relevância para a coleta e a troca de informações sobre iniciativas internacionais e normativas implementadas em âmbito municipal. (BRASIL, 2013a)

Entretanto, ocorreram debates sobre como se daria a representação e a gestão do Fórum e, sobretudo, discordâncias quanto ao conteúdo do decreto. As principais contestações se davam em torno da limitação do mecanismo à cooperação técnica e da necessidade de anuência do MRE. Para os gestores subnacionais, a necessidade de anuência do MRE poderia limitador a atuação já existente, constringendo a autonomia dos entes subnacionais. Poderia, também, “entravar o dinamismo das ações”, uma vez que a “possibilidade de crescimento das demandas” contrastava “com a falta de condições do corpo burocrático dos órgãos envolvidos de responder adequadamente e em tempo hábil” (BRASIL, 2014a).

A questão da anuência do MRE parece ter evoluído para um impasse. Em diferentes momentos, diferentes gestores subnacionais propuseram estabelecer o prazo de 60 dias como limite para a manifestação, tempo considerado curto pelo MRE e longo pelos gestores. Estes debates seguiram até a VI Reunião da CID, realizada em agosto de 2014, e da qual um dos encaminhamentos foi a “[realização] de reunião da CID ainda em 2014 para apresentação da proposta final de decreto [...]” (BRASIL, 2014b). Não há registros de uma VII Reunião e tampouco o decreto ou o Fórum proposto se concretizou.

Já nos documentos do FONARI, a proposta do decreto aparece pela primeira vez na relatoria da Assembleia de 2013 do Fórum⁹⁰. Com participação de representantes municipais, estaduais, federais e de outras organizações, destaca-se o registro da fala de uma representante da SAF, segundo a qual,

⁹⁰ Cabe destacar que entre os dias 09 e 13 de dezembro daquele ano, em Belo Horizonte, ocorreram três eventos concomitantes: o IV Fórum de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais, a Assembleia do Fórum e o I Encontro de Cooperação Descentralizada, de forma que, dos 17 municípios que participaram das atividades do FONARI, 14 estavam no Encontro. Também participaram de ambos os eventos representantes estaduais, da FNP, da CNM e, claro, da SAF.

[...] para a SAF está claro que ainda não há um consenso em relação ao marco regulatório de CID, mas que em 2010/2011, houve a solicitação de criação de tal marco por muitos municípios, a partir de quando a SAF envolveu-se no processo. Evidenciou ainda que a SAF trabalha com a diversidade de todos os municípios e reconhece que se por um lado o marco regulatório proposto não influencia muito para os grandes municípios, para as cidades de médio e pequeno porte será bastante relevante como segurança jurídica. Portanto, os municípios, agora, possuem uma decisão a tomar de se querem de fato ou não o marco regulatório. Para a SAF é uma oportunidade interessante. (FONARI, 2013f)

Na ata da reunião de maio de 2014 foi registrado o pedido, por parte dos Municípios Associados, de um maior debate sobre a autonomia municipal e do “acompanhamento da minuta de decreto proposto pela Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (SAF/PR)” (FONARI, 2014c). Na reunião seguinte, em novembro de 2014, é registrada a ida de representante da SAF para apresentar a proposta do governo federal. Conforme a ata, uma vez que as tentativas anteriores de regulação - a Proposta de Emenda Constitucional 475/2005 e o Projeto de Lei do Senado 98/2006 - haviam sido rejeitadas, a SAF propunha uma “normativa mais simples”:

A estratégia encontrada pela SAF/SRI/PR foi a de regulamentar o papel dos órgãos federais em relação as (sic) ações de cooperação internacional descentralizada praticadas pelos entes subnacionais. O Decreto proposto tem dois capítulos bastante objetivos, um que diz respeito aos procedimentos da cooperação técnica internacional, e outro que cria um fórum de gestores da cooperação internacional descentralizada para discussão de diretrizes. Diferentemente do FONARI (que é um espaço político), este esse (sic) seria um fórum da estrutura do governo nacional, no qual o FONARI estaria representado.

Para dar voz à proposta de decreto, decidiu-se em reunião que o FONARI enviaria sugestão da proposta de Decreto Presidencial de Cooperação Internacional Descentralizada para que as cidades pudessem ter acesso ao documento e expressassem seus posicionamentos frente a proposta. Se a maioria estiver de acordo com a proposta, o FONARI escreverá ofício de apoio. (FONARI, 2014c)

Na última ata disponível, da Reunião Ordinária de abril de 2015, não há mais menções ao tema. Esgotadas os registros documentais, é possível apreender o que ocorreu a partir dos relatos dos gestores entrevistados. Inicialmente, cabe destacar a importância da proposta de criação do Fórum de Gestores da Cooperação Internacional Descentralizada (FOCID) tinha para os gestores do FONARI. Segundo um dos gestores entrevistados, além das discussões propostas pela SAF, havia a discussão sobre

[...] a vinculação ou não a um Conselho de Política Externa Brasileira, que esse era um tema grande dentro do FONARI dizendo “olha: todas as áreas do desenvolvimento têm conselhos, com representatividade, e a área de política externa não tem”. É só o Itamaraty e o governo federal e os grupos de influência são muito fortes e se você não tem o processo democrático de tomada de decisão, como é que você vai chegar a um debate político aberto? (GESTOR 7, 2019)

Considerava-se, também, a possibilidade do FONARI ser este espaço de consulta:

Por exemplo, eles estavam querendo criar o FOCID, que era Fórum de Gestores de Cooperação Internacional Descentralizada, que era um fórum para discutir ações de cooperação internacional, discutir ações de gestão, de como você faz gestão de recursos, de como você faz gestão de projetos internacionais. [Na época, uma das propostas dos gestores era] não a criação do FOCID, mas que o FONARI fosse substituído pelo FOCID, né, ou vice-versa. O FOCID não precisava ser criado se a gente já tinha o FONARI, né. Seria a institucionalização do FONARI como órgão e para fazer um ambiente de consulta, um ambiente de cartilha de boas práticas para assessorar municípios menores ou municípios que quisessem conversar com projetos que a gente já estivesse atuando [...]. (GESTOR 6, 2019)⁹¹

Entretanto, conforme os debates foram avançando, foi crescendo a percepção dos gestores municipais de que, da forma que estava sendo desenhado, o decreto e mesmo a criação do FOCID limitariam a autonomia que os municípios, na prática, já possuíam. Conforme um dos gestores,

O nosso receio era justamente a questão de não deixar que tivesse que ter a anuência da ABC, a anuência do governo federal, que todo projeto internacional que a gente tivesse que atuar a gente teria que mandar para lá com um parecer técnico - essa era a ideia deles, da SAF -, tinha que mandar para lá com um parecer técnico jurídico, pedindo uma anuência e depois de até 60 dias eles dariam uma resposta para a gente. Enquanto que a gente sabia que iria travar toda a nossa paradiplomacia e poderia inviabilizar até, se tivesse. (GESTOR 6, 2019)

A gente era a favor do FOCID, mas como um órgão mais consultivo e não como um órgão regulador, eles estavam querendo que fosse um órgão mais regulador. E também esse marco das relações internacionais, eles meio que colocavam a SAF e a ABC como órgãos um pouco como reguladores, como se todos os projetos tivessem que passar pela anuência da ABC. Coisa que preocupava a gente na época, até porque - não que a gente quisesse fazer alguma coisa a revelia, pelo contrário. Mas a gente queria era que eles fossem órgãos consultivos, para assessorar as demandas internacionais que tinham os municípios. (GESTOR 6, 2019)

Dessa forma, a proposta registrada em reunião de novembro de 2014 de que o FONARI escreveria um ofício de apoio à proposta do decreto se houvesse acordo entre a maioria de seus membros não parece ter se concretizado - não há registros deste ofício e, segundo um dos gestores entrevistados,

⁹¹ De acordo com o gestor, “preocupava a gente que claro, com o tempo esse número vai crescendo, se a gente não tiver um fórum de discussão, se não tiver um fórum estruturado para assessorar, para mostrar como faz estratégia e atua no mercado internacional, isso poderia causar um problema futuro.” (GESTOR 6, 2019).

[...] a gente acabou não validando a minuta da SAF porque não criamos um consenso entre os municípios. O consenso seria um decreto, o que a SAF nos apresentava era um decreto, esse decreto deveria regulamentar. Só que o que acontece? Ao longo desse tempo... A gente começou a discutir isso daí em 2005, 2008, 2009 construindo o FONARI; o FONARI entra em um papel institucional de diálogo com o governo federal em 2009, 2010, 2012. [Em] 2012, quando o decreto está na mão, o FONARI chega e fica... O decreto, querendo ou não, acaba limitando aquilo que os municípios já fazem. Essa era a nossa visão, eu defendo essa visão. (GESTOR 7, 2019)

É possível ponderar se o fim desta pauta impactou para o que parece ter sido uma inflexão do FONARI para um “modo sobrevivência” que vêm marcando seus anos mais recentes (GESTOR 7, 2019). Nesse sentido, um dos gestores entrevistados aponta que atualmente seu município não tem uma atuação tão forte quanto no passado, quando participavam das discussões “que a gente tinha durante os anos de 2011, 2012, 2013, 2014, até 2015.” (GESTOR 7, 2019). Por outro lado, é preciso levar em consideração outros fatores, como as mudanças conjunturais na política brasileira e o impacto destas sobre os diferentes recursos mobilizados pelos atores aqui estudados.

Ademais, a ação conjunta entre os governos subnacionais e o governo federal levou à adoção de protocolos adicionais aos acordos brasileiros de cooperação com a França e a Itália, criando “uma base legal para os acordos [internacionais] entre os governos subnacionais” (SALOMÓN, 2012, p. 292). Assim, apesar de existir uma insegurança jurídica para ações não cobertas pelos acordos internacionais provenientes destes atos do governo federal, Gilberto Rodrigues aponta que:

Na prática brasileira não há impasses sobre o assunto, não há uma ação da Advocacia Geral da União ou dos Tribunais para parar uma ação internacional subnacional. Existe uma relativa paz federativa e a norma seria uma aliada para criar segurança e previsibilidade, sem ser um nó/amarra. **Seria um facilitador**, especialmente para aqueles entes que não possuem tanta prática e pudessem se escorar em algo. [...] Muitos municípios tem (sic) o temor da ilegalidade e precisam aprovar as contas nos Tribunais de Contas – esses que às vezes não possuem um conhecimento tão específico da área. (BRASIL, 2013c)

Esta preocupação perante as instâncias locais ou regionais - no caso, com os Tribunais de Contas municipais (quando existentes) e estaduais - é comum entre os gestores. Durante a III Reunião da CID, um dos gestores municipais apontou que embora a proposta de decreto passasse “a impressão de burocratização”, ao mesmo dava “aos governos locais a capacidade de convencimento internamente; segurança jurídica frente aos

procuradores municipais” (BRASIL, 2013a). Na mesma linha, o então representante da CNM colocou que

A falta de um marco regulatório, por vezes, gera empecilhos para ações internacionais por algumas prefeituras. Elas sofrem dificuldades para, por exemplo, justificar o gasto público com a cooperação internacional, receber recursos externos e abrir contas para projetos de cooperação, ou mesmo conseguir vistos para os profissionais estrangeiros atuantes em iniciativas nos Municípios brasileiros. (BRASIL, 2013a)

Como visto acima, apesar de não consolidado o decreto, as práticas seguiram ocorrendo. Destarte, mais do que uma questão de autoridade - entendida por Marsh e Rhodes (1992a, 1992b) como o direito obrigatório ou discricionário de executar determinadas funções ou serviços - a regulamentação da atuação subnacional parece estar mais relacionada à legitimidade, em especial com a legitimidade interna aos municípios.

5.2.3 Legitimidade

Se a falta de uma legitimidade advinda da normatização da atuação internacional subnacional não parece frear tal atuação, nas entrevistas realizadas a preocupação dos gestores se voltou muitas vezes aos processos internos aos municípios. Esta preocupação aparece relacionada tanto à possibilidade de disputas políticas quanto à necessidade de obter recursos financeiros para implementar as atividades propostas pelas áreas internacionais.

No modelo aqui utilizado, a legitimidade é aquela obtida através dos processos políticos democráticos (RHODES, 2003). Tem ligação, portanto, com o caráter político da manutenção de uma estrutura municipal de relações internacionais e da participação em redes como o FONARI. Cabe salientar que existem diferentes formas de inserção das estruturas de relações internacionais nos organogramas municipais, de tal forma que, segundo a CNM (2011), seria “impossível traçar uma hierarquização exata de grau de autonomia” destas áreas, cujos cargos relacionados - secretários, coordenadores, assessores - tendem a serem cargos de confiança, sendo, portanto, cargos políticos dentro da estrutura municipal.

Para mais, as relações internacionais foram frequentemente apresentadas pelos entrevistados como sendo um instrumento transversal ou uma atividade meio para os

objetivos das gestões municipais. Ou seja, como uma “atividade que auxilia as outras atividades que são fins”:

A gente atua com a secretaria de saúde, por exemplo, fazer uma cooperação na área de compra de equipamentos tecnológicos para a saúde, a gente atua na área da educação para fazer um intercâmbio de estudantes, para fazer uma troca cultural com alguma outra nacionalidade para ensinar para os estudos, a gente atua com a secretaria de defesa civil, como a gente fez com os japoneses na área de defesa civil, de monitoramento de encostas para desastres naturais, treinamento da população civil para situações de crise. (GESTOR 6, 2019)

Assim, os gestores destacaram a necessidade de legitimação diante das dinâmicas políticas locais. Segundo eles, o apoio do executivo local é fundamental à implementação e execução das ações, uma vez que a área internacional “é uma área que como expõe positivamente a prefeitura [...], cria muito ciúme dos secretários da prefeitura”. (GESTOR 2, 2019). A proximidade - ou, como o caso de algumas áreas internacionais, o vínculo direto ao Gabinete do Prefeito - permitiria “blindar” a área de algumas discussões políticas internas ao governo. Nesse sentido, um dos gestores aponta como a importância de que a estrutura seja próxima ao Gabinete do Prefeito tanto para manter a associação com os “objetivos estratégicos de cada cidade” (GESTOR 3, 2019) quanto para ter maior transversalidade entre as agendas e estruturas da prefeitura⁹². Outro, ao ser questionado sobre como era a relação da área com as demais secretarias, comentou ter uma relação muito positiva por três razões:

A primeira razão porque embora eu ocupasse um cargo político - qualquer secretário é um cargo político -, como eu não tinha pretensões político-partidárias, **eu não ameaçava ou não representava uma ameaça para nenhum outro secretário**. Segundo, **eu estava vinculado diretamente ao Gabinete do Prefeito**, então quando eu falava alguma coisa era o prefeito que dizia. E terceiro, nós apresentamos resultados concretos, então nós acabamos por convencer as demais estruturas de que aquilo era bom porque **daria prestígio ao secretário**, porque teria entregas sociais importantes, porque beneficiaria a sociedade de uma forma mais intensa e tudo isso feito sem nenhum custo político, ao contrário, só com benefícios à imagem, uma agenda positiva permanentemente. (GESTOR 3, 2019, grifos nossos)

Ao lado das relações com o executivo, estão as relações com o legislativo local. Segundo relato,

⁹² Conforme um dos gestores cuja área estava vinculada ao Gabinete do Prefeito, isso teria sido positivo por fazer com que “a agenda internacional da prefeitura, toda ela, ela transitava pela agenda internacional. Então se nós estivéssemos em uma secretaria específica, seja do Planejamento, da Administração, da Fazenda, nós ficaríamos circunscritos a ter essa agenda interna. Como ela estava - a estrutura no gabinete do prefeito -, isso acabou dando mais transversalidade por praticamente todas as agendas da prefeitura.” (GESTOR 3, 2019).

Todos os membros do FONARI tinham um problema - que era um problema institucional, assim como a mudança de governo -, que era o **debate com as câmaras municipais**. [...] A gente trocava muito experiências sobre as legislações, que umas eram mais abertas e garantiam um funcionamento melhor, por exemplo: diária de viagem, tinha uma que cada viagem que você fazia você tinha que ir na Câmara apresentar a viagem ou o orçamento do ano. Você tinha que justificar para os vereadores, aí a oposição vinha a pauladas: “Por que você está viajando? Turismo, né? Turismo político.”. Então você tinha que estar muito bem afiado com os números: “Não, então, eu fui, a gente gastou não sei tanto de viagem, mas a gente está fazendo não sei quanto de projeto, a gente trouxe com os projetos cinco vezes o que a gente gastou com salário e o orçamento inteiro da secretaria.”. [...] Então eu acho que o FONARI pode ser um local de troca de experiências políticas também, sabe, “Como você fortalece isso na sua cidade? Como você justifica isso?”. (GESTOR 8, 2019)

Já uma relação positiva tanto com o legislativo quanto com o judiciário local facilitava a aprovação das propostas e pedidos da área assim como permitia a realização de consultas sobre a legalidade das ações⁹³. Estas relações parecem ter um peso maior nos casos em que as áreas internacionais são menos institucionalizadas, isso é, em que, por sua existência ser recente ou conflitiva, sua continuidade é mais incerta. Nesses casos, a legitimação diante da sociedade foi mais abordada. Um dos gestores cuja área não se manteve relata não ter tido “tanta força para quebrar aquele senso de urgência de outras coisas na cidade. Então sabe aquela sensação assim: a gente não fez o básico e tá querendo falar de internacionalização?” (GESTOR 4, 2019). Segundo outro gestor, nos primeiros meses de trabalho,

[tomamos] muito chumbo grosso da imprensa, porque questionavam muito que estava uma pessoa ali que era mais para cabide de emprego do que outra coisa - sabe como funciona governo municipal, no que se relaciona principalmente a cargo de comissão. Mas a gente foi aguentando. (GESTOR 5, 2019)

No entanto, a maior proximidade com a população impacta também os municípios com áreas mais consolidadas. Como traz o Gestor 8,

Tem quatro anos de gestão e nos governos, por exemplo, que tinham orçamento participativo [...] todos os secretários tinham que ir na plenária, inclusive o de relações internacionais, então você ia e o prefeito ia, e o prefeito conversava com as pessoas... É muito interessante a plenária de orçamento participativo, porque é só porrada, só porrada para cima do prefeito, para cima dos secretários. [...] é uma coisa que o Ministro das Relações Exteriores não tem, [esse] contato direto com as demandas da população. (GESTOR 8, 2019)

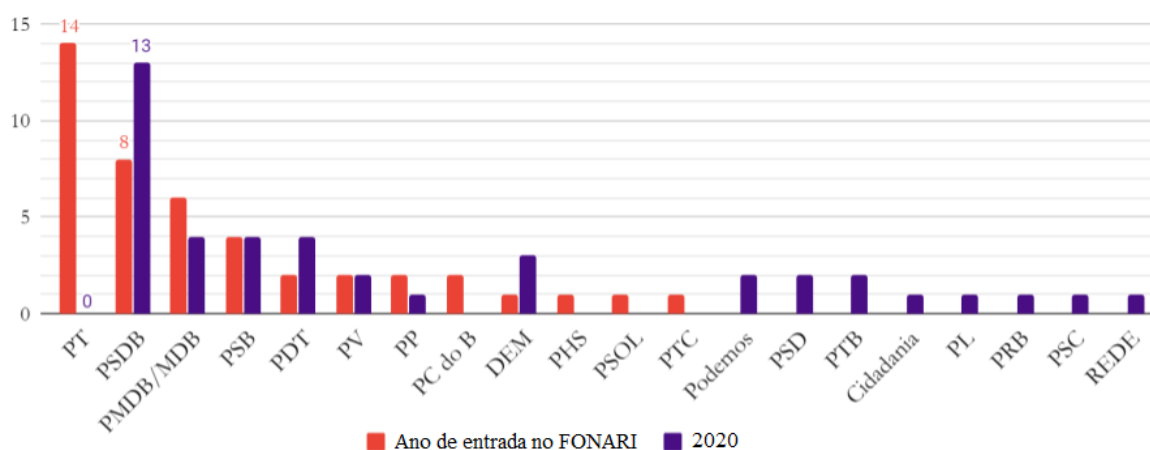
⁹³ Por exemplo: em um dos casos relatados, a proximidade com o legislativo levou ao desenvolvimento de atividades internacionais conjuntas e à criação de uma comissão internacional com a participação dos vereadores, contribuindo tanto para a legitimidade interna da área quanto internacional do município.

Por isso, para o gestor, é preciso considerar as peculiaridades da política local. Antes de pensar na atuação internacional das cidades como algo subsidiário, paralelo, cabe considerar que ela

É outro tipo de política, [...] sem tanto formalismo e mais prática mesmo. E relações internacionais em prefeituras só faz sentido se for assim, se não, não sobrevive. Se não apresentar resultados práticos colados com as agendas prioritárias do governo, sobrevive um ano, não tem margem para ficar “Itamaratyizando”, tem gente na rua, você trabalha em prefeitura, toda vez que você entra tem uma manifestação na frente, é outro esquema. (GESTOR 8, 2019).

As eleições municipais de 2016 alteraram os grupos políticos que gerem os municípios associados ao FONARI, modificando o entendimento sobre o papel da área de relações internacionais e os retornos esperados dela. O Gráfico 12, abaixo, permite a comparação dos grupos partidários responsáveis pela entrada dos municípios no FONARI com aqueles eleitos em 2016. Nele, a mais significativa é o desaparecimento das gestões petistas a partir de 2016, principais responsáveis pela associação dos municípios ao Fórum. Em contrapartida, há um crescimento no número de municípios geridos pelo PSDB e o surgimento de gestões do Podemos, PSD, Cidadania, PL, PRB, PSC e Rede, partidos mais ligados ao espectro da centro-direita.

Gráfico 12. Composição partidária dos Municípios Associados ao FONARI, ano de entrada vs. 2020
(n = 44 e n = 42)



Fonte: dados da pesquisa (2020).

Observação: a diferença no número de casos se deve à posse dos vice-prefeitos de Porto Alegre e Goiânia, de partidos distintos dos prefeitos, contabilizando dois partidos a mais nos 42 Municípios Associados.

Como aponta o Gestor 7, com as novas gestões a área internacional passou “a ser vista como totalmente vinculada à área do desenvolvimento econômico e não mais à área

de política” (GESTOR 7, 2019). Contudo, para o gestor, ainda que a atuação internacional possa trazer recursos financeiros, ela também vem carregada de narrativas políticas. Isso é: envolve pautas cujo benefício não é de curto prazo, mas a possibilidade de dizer que é a cidade “quem fez, quem está capitaneando o debate”, permitindo criar “um espaço onde as pautas do município possam ser colocadas em um espaço privilegiado quando isso se transforma em uma concretude de fundos, em uma concretude de eventos para promover as pautas dos municípios brasileiros” (GESTOR 7, 2019). Ou seja:

[...] **existem benefícios que são de narrativas políticas e existem benefícios que são de possíveis retornos financeiros inclusive para o município**, benefícios na área de investimento. Mas não é... A área institucional por si só é difícil que ela seja um retorno de dois movimentos, sabe, é aquela jogada de xadrez que você tem que estar pensando quinze casas na frente. E você tem que assumir os riscos e pensar: a sua cidade tem a estatura para tomar esse tipo de tomada de decisão? De enquanto alguém está procurando recursos para pagar a folha de amanhã, outros estão pensando em como fazer o financiamento de uma pauta climática daqui a cinco, sete anos. (GESTOR 7, 2019)

Essa modificação desafia a manutenção das áreas nos municípios, tanto pela exigência quase que exclusiva de retornos em curto prazo quanto pelo que um dos gestores aponta como uma falta de “percepção das relações internacionais como instrumento transversal ao processo de formulação e implementação das políticas locais” (GESTOR 1, 2019). Desafia, também, o FONARI, que precisa “tentar encontrar pontos de atratividade” (GESTOR 7, 2019).

Desta feita, depreende-se que existem diferentes distribuições de legitimidade entre os membros do FONARI. Internamente, influenciam fatores como a institucionalização da área de relações internacionais, a proximidade e o apoio recebido tanto do prefeito quanto dos demais secretários e de outros poderes. A institucionalização das áreas se relaciona positivamente tanto com a legitimidade interna quanto com a legitimação externa: há uma percepção de que a manutenção das estruturas se relaciona às boas práticas dos gestores e que estas podem ser transmitidas a outros municípios. Assim, frente a outros municípios e atores, os Municípios Associados são vistos como tendo diferentes pesos, ainda que em temáticas específicas, como a de cooperação transfronteiriça, municípios menores possam ter uma atuação destacada.

Se a distribuição prévia é desigual, a participação no FONARI parece contribuir positivamente para todos os membros - ou, ao menos, para os atuantes. Para as cidades com áreas consolidadas, a participação no FONARI dá outro caráter à transmissão de boas

práticas. Por exemplo: o fomento de debates sobre o caráter internacional das regiões metropolitanas, capitaneado por algumas capitais através do FONARI, a formação de gestores e a promoção de encontros regionais para debates sobre a CID, quando feitos por intermediação do Fórum, têm um maior “caráter institucional”, já que não é a cidade “que está chamando, é o FONARI.” (GESTOR 7, 2019).

A difusão de boas práticas também aparece ligada à pauta de normatização da atuação subnacional. Conforme o Gestor 6, frente ao crescimento no número de municípios com atuação internacional, pensava-se em institucionalizar o FONARI como um órgão capaz de servir como “um ambiente de consulta”, como uma “cartilha de boas práticas para assessorar municípios menores ou municípios que quisessem conversar com projetos em que a gente já estivesse atuando [...]” (GESTOR 6, 2019), uma vez que havia a compreensão de que

[...] se a gente não tiver um fórum de discussão, se não tiver um fórum estruturado para assessorar, para mostrar como faz estratégia e atua no mercado internacional, isso poderia causar um problema futuro. Claro, nos principais municípios e nas capitais como São Paulo, Porto Alegre, Salvador, Rio, Distrito Federal, eles têm uma área mais estruturada, eles têm a tendência mais internacional pela posição que eles têm, tanto econômica quanto tradicional, tradicionalmente pela diplomacia, né, tanto [que] as demandas internacionais chegavam até eles e já eram tratadas institucionalmente nas últimas décadas. Mas a gente sabe que municípios pequenos não tinham essa mesma atuação e isso poderia mesmo... A gente estava querendo criar uma cartilha. (GESTOR 6, 2019)

Internamente, a participação no FONARI parece, por vezes, motivar a atuação dos gestores. Nesse sentido, um dos gestores entrevistados relata que a ida às reuniões do FONARI teria dado ânimo à atuação municipal - “Naquele momento ele voltou de lá assim... Sabe aquele negócio de fagulha?” (GESTOR 4, 2019). Contudo, cabe questionar se a menor participação de alguns municípios no Fórum não deriva de uma menor legitimidade do Fórum naqueles municípios - por exemplo: se a não participação deriva de uma compreensão de que não se deve gastar para participar no Fórum.

A dificuldade, aqui, tem relação com o próprio modelo. Como crítica Downing (1995), o modelo Rhodes não determina quais seriam as variáveis independentes e as dependentes. Ou seja: o modelo não permite inferir relações de causalidade. Apesar de ser possível, portanto, apontar relações de correlação entre participação no FONARI e legitimidade, é difícil definir se a participação no Fórum gera uma maior legitimidade da área perante as estruturas municipais ou se é uma maior legitimidade prévia que permite a participação no FONARI.

5.2.4 Dinheiro e organização

Segundo Rhodes (2003), outros dois tipos de recursos mobilizados pelas redes são dinheiro e organização. Enquanto o dinheiro é entendido como os recursos obtidos através de diferentes taxações e movimentações realizadas pelos governos, a organização é relacionada à “posse de pessoal, capacidades, terras, materiais de construções e equipamentos e, portanto, à capacidade de agir diretamente ao invés de por meio de intermediários” (RHODES, 2003, p. 91, tradução nossa). Aqui, entende-se que eles fazem menção a recursos financeiros, materiais e humanos necessários à atuação internacional por parte dos atores que constituem o FONARI, isto é, das estruturas de relações internacionais municipais ou equivalentes.

Ainda que a Proposta de Estatuto (FONARI, 2011a) traga uma série de possíveis patrimônios e recursos para a manutenção do Fórum⁹⁴, o Plano proposto durante a gestão de São Paulo apresenta outra realidade - os custos de manutenção do FONARI são arcados pelas cidades coordenadoras:

Após a institucionalização do FONARI, as cidades-membro deverão decidir se cabe ou não a cobrança de anuidade como forma de garantir a saúde financeira do Fórum e proporcionar meios para a execução de atividades, projetos, etc. **Por enquanto, cada cidade coordenadora arca com os custos da operação do FONARI.** (FONARI, 2014b, grifo nosso)

Esta informação adquire relevância perante as consideráveis disparidades de recursos financeiros e operacionais existentes mesmo entre as cidades coordenadoras do Fórum. Entre 2009 e 2019 atuaram como coordenadoras do FONARI cinco cidades: Salvador, Belo Horizonte, São Paulo, Guarulhos e Porto Alegre. Conforme relatório da CNM de 2011, o orçamento da Secretaria Municipal de Relações Internacionais de São Paulo era o de maior média anual: cerca de R\$ 9 milhões. Já a Coordenadoria de Relações Internacionais de Guarulhos, cujo status era equivalente ao de uma secretaria municipal, possuía então “um dos maiores orçamentos entre as áreas internacionais dos Municípios pesquisados”: um orçamento anual de R\$ 400 mil, do qual aproximadamente 76% eram destinados aos gastos com pessoal - mesmo a estrutura sendo “enxuta, se comparada com as demais secretarias do Município” (CNM, 2011, p. 81; GUARULHOS, 2005). O relatório

⁹⁴ Segundo o Artigo 10º da Proposta, o patrimônio do Fórum seria constituído por dotações (bens móveis e imóveis) concedidas a ele, enquanto as receitas seriam aquelas provenientes da administração de seu patrimônio; contribuições diversas; rendimentos de aplicações financeiras; recursos provenientes de convênios, contratos, parcerias ou similares firmados pelo Fórum; e as receitas decorrentes do exercício de suas atividades, incluindo aquelas provenientes de eventos realizados pelo Fórum (FONARI, 2011a).

não traz dados sobre o orçamento da estrutura de Porto Alegre. Contudo, como destacado no Quadro 13, a estrutura de Porto Alegre havia mudado seu *status* ao assumir a coordenação: antes Secretaria de Captação de Recursos e Relações Internacionais de Porto Alegre, passou a ser a Gerência de Relações Internacionais, vinculada à Secretaria Municipal de Governança Local. Nesse quesito, também Salvador se diferencia: tendo sua área como uma Assessoria de Relações Internacionais vinculada ao Gabinete do Prefeito, a estrutura não possuía orçamento próprio quando Coordenadora do Fórum (SALVADOR, 2009).

Quadro 12. Características das estruturas das cidades coordenadoras do FONARI, segundo a CNM (2011)

Cidade	Ano de criação	Status da área	Possui orçamento próprio?	Total de Funcionários
Salvador	2005	Secretaria Extraordinária	Não	7
Belo Horizonte	1995	Secretaria-Adjunta	Não	10
São Paulo	2001	Secretaria Municipal	Sim	38
Guarulhos	2005	Secretaria	Sim	4
Porto Alegre	1993	Secretaria	Sim	5

Fonte: elaborado pela autora com base em CNM (2011).

Quadro 13. Status da área internacional enquanto coordenadora do FONARI

Cidade	Período de coordenação	Status da área durante a coordenação do FONARI
Salvador	2009 - 2010	Assessoria de Relações Internacionais vinculada ao Gabinete do Prefeito
Belo Horizonte	2011 - 2013	Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais
São Paulo	2014 - 2015	Secretaria Municipal de Relações Internacionais
Guarulhos	2016	Coordenadoria de Relações Internacionais ¹
Porto Alegre	2017 - 2019	Gerência de Relações Internacionais vinculada à Secretaria Municipal de Governança Local

Fontes: elaborado pela autora com base em SALVADOR (2009); FONARI (2016, 2020e); GUARULHOS (2005); PORTO ALEGRE (2017, 2018).

¹ Conforme Lei nº 6065, que institui a estrutura, a coordenadoria - assim como o cargo de coordenador - possuía o mesmo status de uma secretaria municipal (GUARULHOS, 2005).

Outra característica que se destaca no Quadro 13 é o número de funcionários das estruturas municipais - em especial a diferença entre São Paulo e os demais municípios. Conforme o Gestor 7, essa maior capacidade de São Paulo permitiu que, mesmo não estando tão envolvida no processo, São Paulo se fizesse presente:

[...] a prefeitura de São Paulo estava no momento ainda afastada do processo - mas é aquela coisa, a prefeitura de São Paulo quanto está afastada, ela participa, ela sempre manda gente. Lá tem quarenta funcionários, eles tiveram agora uma diminuição, não são mais secretaria, são uma coordenação geral, mas agora eles tem só 30 pessoas que se formaram em relações internacionais, esse é o nível de São Paulo. (GESTOR 7, 2019)

Consequentemente, há variações nas capacidades de cada gestão do FONARI. Desta maneira, compreende-se a necessidade de que os próprios Municípios Associados custeiem sua participação no Fórum. Como relata o Gestor 6, “é válido destacar também que todo o deslocamento, a ida de funcionários, a participação, é tudo bancado por cada município, não tinha ajuda de custo, cada município tinha que separar uma verba para a participação no Fórum.” (GESTOR 6, 2019)

Retorna-se, assim, às questões internas aos municípios. Conforme mapeamento da CNM, a falta de orçamento próprio é a realidade da maior parte das estruturas municipais de relações internacionais (CNM, 2011). A depender da legislação municipal pode ser necessária a aprovação financeira de ações pontuais: como exemplificado pelo Gestor 7, enquanto algumas legislações são mais abertas, em outras a “cada viagem que você fazia você tinha que ir na Câmara apresentar a viagem ou o orçamento do ano.” (GESTOR 7, 2019).

Dessa forma, a busca por obter legitimidade interna, abordada anteriormente, também se liga à necessidade de obter recursos para realizar as atividades propostas pela estrutura - incluindo participar do FONARI. Em alguns casos, o vínculo com o Gabinete do Prefeito foi apontado como um facilitador:

[...] o meu cargo, ele era vinculado ao gabinete do prefeito. Então todos os recursos, diárias, eventos que pudessem ser feitos, seminários, a contrapartida para alguns projetos... Nós conversamos muito com o Secretário da Fazenda e o Gabinete do Prefeito, por ter recursos alocados para lá, poderia fazer um remanejamento e através do Gabinete seria mais fácil de se conseguir o recurso do que se se formasse um Gabinete de Relações Internacionais. (GESTOR 5, 2019)

Estes desafios para aprovar ações pontuais impactam, portanto, na própria participação no FONARI. Uma das maneiras que o FONARI parece ter encontrado de contornar a questão é realizar suas Assembleias e reuniões durante outros eventos: das 18 reuniões e assembleias mapeadas, pelo menos 12 ocorreram durante encontros nacionais ou internacionais. Destes, pelo menos 5 ocorreram durante Reuniões Gerais da Frente

Nacional de Prefeitos, enquanto outros 4 ocorreram durante os Encontros dos Municípios com o Desenvolvimento Sustentável, evento também realizado pela Frente Nacional dos Prefeitos.

Quadro 14. Relação entre eventos do FONARI e outros eventos nacionais e internacionais.

Evento	Data	Local	Evento concomitante
I Fórum	2005	Salvador	-
II Fórum	2006	Campinas	-
III Fórum	2008	Porto Alegre	-
Reunião	30 de novembro e 01 de dezembro de 2009	Fortaleza	Durante a 55ª Reunião Geral da FNP.
Reunião	26 de abril de 2010	Florianópolis	Durante a 57ª Reunião Geral da FNP.
Reunião Preparatória	28 de julho de 2010	Belo Horizonte	-
Reunião	Outubro de 2011	Foz do Iguaçu	Durante a 60ª Reunião Geral da FNP.
Reunião	26 de novembro de 2011	Porto Alegre	Durante o 10º Congresso da Rede Metropolis
V Fórum	2011	Salvador	-
Reunião	Março de 2012	Brasília	No âmbito do I Encontro dos Municípios com o Desenvolvimento Sustentável.
Reunião Executiva	2012	n.i.	-
Reunião	2012	n.i.	-
Reunião	23 de abril de 2013	Brasília	Durante o II Encontro dos Municípios com o Desenvolvimento Sustentável.
Reunião	11 de junho de 2013	Canoas	Durante o III Fórum Mundial de Autoridades Locais de Periferia.
VI Fórum	09 e 10 de dezembro de 2013	Belo Horizonte	-
Reunião	25 de março de 2014	Recife	Concomitante ao II Encontro da Cooperação Internacional Descentralizada do Brasil.
Reunião	20 de maio de 2014	São Paulo	Concomitante à 65ª Reunião Geral da FNP.
Reunião	10 de novembro de 2014	Campinas	Durante a 66ª Reunião Geral da FNP.
Reunião	07 de abril de 2015	Brasília	Durante o III Encontro dos Municípios com o Desenvolvimento Sustentável.
VII Fórum	28 de abril de 2017	Brasília	Durante o IV Encontro dos Municípios com o Desenvolvimento Sustentável.

Fonte: dados da pesquisa (2020).

Além de o FONARI representar para os gestores a possibilidade de troca de experiências, seus eventos promovem a capacitação dos gestores. Como discutido ao tratar

da legitimidade, a capacitação se liga à disseminação de boas práticas, servindo de orientação em especial àquelas prefeituras que não têm suas áreas consolidadas. Nesse sentido, um dos gestores aponta que “todo o encontro do FONARI abrangia também uma capacitação de atores locais”, incluindo “atores de outras secretarias, para conhecer melhor o que era cooperação multilateral, bilateral, capacitação com o PNUD, com a ABC, etc.” (GESTOR 3, 2019)⁹⁵.

A atuação do FONARI também se relaciona à demanda por editais acessíveis às cidades. Para um dos gestores entrevistados, um dos principais objetivos do Fórum seria, justamente, “que houvesse, por parte do governo nacional, maior interesse em publicar editais de cooperação sul-sul e editais que pudessem ser direcionados às cidades para fazer a sua cooperação internacional com outras cidades” (GESTOR 5, 2019). Ao comentar sobre os primeiros anos do FONARI, o gestor aponta que

[...] eles fizeram uma diretoria e eles discutiam diretamente com o MRE e com a SAF, principalmente, as demandas prioritárias para as cidades. **E a construção desse primeiro edital de cooperação sul-sul, partiu por iniciativa exclusiva do FONARI.** Foi através daí que o governo brasileiro buscou uma forma de contemplar uma demanda que o FONARI queria e a partir daí eles construíram esse edital, que inclusive teve a participação da CNM, da FNP, da Associação Brasileira de Municípios... (GESTOR 5, 2019)

O gestor se refere ao Programa de Cooperação Técnica Descentralizada Sul-Sul, iniciativa da SAF em parceria com a ABC. Lançada em 2012, sua convocatória financiou quatro projetos de cooperação bilaterais, cada um deles envolvendo uma cidade brasileira, a saber: Vitória, Curitiba, Bagé e Canoas⁹⁶. Pelos documentos obtidos, sabe-se que Vitória e Bagé já eram associados ao FONARI. Canoas e Curitiba passam a constar como membros a partir de 2013.

⁹⁵ Nos documentos disponibilizados pelo Fórum constam algumas destas capacitações, como a parceria entre o FONARI e a Associação Brasileira de Relações Internacionais para capacitação e qualificação de gestores municipais, em 2011; a realização de um workshop em 2012 sobre os “Projetos no exterior desenvolvidos pelos Ministérios da Saúde, Cidades e Esportes” cujo objetivo era “aproximar os membros do grupo das assessorias internacionais de alguns ministérios” (FONARI, 2012c); um “Curso FONARI” sobre os acordos de cooperação técnica, em 2015; além de apresentações de programas e organizações e ações preparatórias para eventos pontuais, como a Rio +20, ocorrida em 2012 (FONARI, 2011b, 2012c, 2015).

⁹⁶ São eles: “Colaborando com a construção de uma cidade de sonho”, entre Xai-Xais (Moçambique) e a cidade de Vitória; “Cidades ‘Espertas’ na América Latina: desenvolvimento integrado de serviços de atendimento ao cidadão”, entre Rosário (Argentina) e Curitiba; “Resgate e Valorização do Patrimônio Cultural Fronteiriço”, entre Cerro Largo (Uruguai) e Bagé; e “Apoio técnico para estruturação do observatório de segurança cidadã e violências do Município de Morón”, entre Morón (Argentina) e Canoas (OBSERVATÓRIO..., 2015, p. 4).

Além de editais lançados pelo governo federal, existem outras iniciativas internacionais às quais as cidades podem aceder⁹⁷. Nesse sentido, outro gestor aponta a existência de um fundo de desenvolvimento global gerido pelo Banco Mundial e ao qual “os municípios brasileiros não têm acesso hoje simplesmente porque o governo brasileiro não requer recursos da área” (GESTOR 7, 2019). Caberia, assim, uma articulação política por parte das cidades a fim de acessar tais recursos, possível de ser realizada por meio do FONARI.

5.2.5 Informações

A informação, equivalente à posse de dados e o controle sobre sua coleta e/ou disseminação, é o quinto e último tipo de recurso identificado por Rhodes (2003). Para iniciativas de articulação política como o FONARI, importa ter conhecimento sobre quais municípios brasileiros atuam internacionalmente. Como mencionado, foram realizados dois grandes mapeamentos dos municípios com atuação internacional: pela CNM em 2009 e pelo IBGE em 2012. Contudo, devido às mudanças relacionadas às dinâmicas políticas locais, estes mapeamentos representam fotografias daquelas gestões. Nesse sentido, em 2014 o FONARI realizou esforços para mapear a atividade internacional municipal.

Mais do que os resultados, cabe aqui apontar a estratégia utilizada pelo Fórum: a mobilização de alguns Municípios Associados para mapear suas regiões. Conforme documento:

De acordo com levantamento do IBGE de 2012, havia à época 113 municípios com atuação em áreas de cooperação internacional, desde assessorias formalmente constituídas a simples assessores com diferentes graus de organização e de recursos. Nesse sentido, há grande potencial para expansão do número de membros. A Prefeitura de Canoas apresentou levantamento realizado na Região Sul e já encontrou um cenário diferente do apresentado pela pesquisa do IBGE, demonstrando a necessidade de um novo levantamento. Dessa forma, **foi proposta divisão de tarefas entre as cidades-membro para mapear as prefeituras em sua respectiva região que possuam alguma atuação em relações internacionais.** (FONARI, 2014b, p. 2, grifo nosso)

⁹⁷ Cabe ressaltar que existem diferentes modalidades de recursos financeiros internacionais que podem ser mobilizados pelos municípios. A primeira advém de financiamentos externos: são recursos reembolsáveis obtidos junto a credores internacionais como o Banco Mundial. Estes dependem da aprovação do Senado e somente podem ser realizados por municípios com mais de 100 mil habitantes - ou seja: por menos de 5% dos municípios brasileiros, mas por 41 dos 42 Municípios Associados ao FONARI (OBSERVATÓRIO..., 2015; CNM, 2017). Há, também, os recursos não reembolsáveis, como os mobilizados em projetos de cooperação técnica internacional envolvendo organizações como a ONU e agências estrangeiras de cooperação internacional. Estas, embora não necessitem do aval do Senado, somente podem ser realizadas se respaldadas por acordos do governo federal (CNM, 2017).

Definiu-se, assim, que

1. Cada cidade subcoordenadora regional apresentará mapeamento das prefeituras em sua região que contenham alguma estrutura de relações internacionais. Deve ser utilizada como base inicial a pesquisa do IBGE sobre municípios. [...]
 - a) A cidade de Vitória deverá mapear a região Sudeste (Lucas de Vitória solicitou auxílio às cidades de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte e deve coordenar com essas cidades para realizar o mapeamento);
 - b) As cidades de Recife, Jaboatão dos Guararapes e o Governo do Pernambuco deverão mapear a Região Nordeste;
 - c) A cidade de Canoas, que já realizou mapeamento, deverá enviar a apresentação (PPT) para as cidades.
2. A cidade de São Paulo solicitará ajuda aos Governos de Amapá, Amazonas e do Distrito Federal para mapeamento das regiões Norte e Centro-oeste que não estava presentes nas duas últimas reuniões do FONARI. (FONARI, 2014b, p. 3)

Na reunião seguinte foram apresentados os resultados. Segundo ata, constatou-se “que há ao menos 136 cidades atuando internacionalmente no Brasil, com a seguinte distribuição: 61 no Sudeste (45%), 31 no Sul (23%), 7 no Nordeste (5%), 18 no Centro-Oeste (13%) e 19 no Norte (14%).” (FONARI, 2014b, p. 3). Ainda assim,

[...] foi proposta a expansão do trabalho feito com uma maior sistematização, isto é, com a definição de um critério para sabermos quando se trata de um município com atuação internacional. Também foi recomendada a utilização de outras ferramentas além da pesquisa do IBGE, como o estudo realizado pela UNESP de Franca. Ademais, sugeriu-se buscar nos membros do FONARI um parceiro para pesquisar as regiões em seu entorno. Jaboatão dos Guararapes se comprometeu em fazer um novo estudo da região Nordeste, por exemplo, com uma busca mais ativa por cidades que possuem potencial para atuação internacional. (FONARI, 2014b, p. 3)

Nas atas das reuniões seguintes, contudo, não mencionados novos mapeamentos. É possível que isso denote uma mudança na estratégia de busca por novos membros: ao lado da proposta de um novo mapeamento, há a sugestão de que o Fórum “não buscasse ativamente novos municípios ou despendesse esforços nesse tipo de mapeamento, mas sim que aumentasse sua atratividade [...] para que as cidades venham a procurá-lo.” (FONARI, 2014c). Nesse sentido, nas reuniões seguintes há a indicação de que seria realizado, em maio de 2015, um “Curso FONARI” sobre os acordos de cooperação técnica (FONARI, 2015).

Defende-se, aqui, que mais do que um centro de coleta de dados o FONARI atua no sentido de disseminar informações. O faz através de suas reuniões e assembleias, em que há informes acerca das oportunidades para as cidades (editais, programas, etc.), capacitações e apresentações de outros eventos nacionais e internacionais; através de suas redes sociais

(Blogspot, Facebook e Twitter) e através de listas de e-mail. Como indicado por um dos gestores entrevistados, uma vez que você faz parte do FONARI, “[...] você recebe e-mail, você recebe conteúdo, etc. Se você diz que não quer participar, a gente não te coloca mais no *mail list*, mas é difícil alguém chegar e dizer: não, obrigado, eu não quero receber essa informação sobre o edital internacional, sabe.” (GESTOR 7, 2019). Como uma rede, as informações são disseminadas também (ou centralmente) por meio de relações pessoais. O gestor segue relatando sobre uma cidade que segue na lista de e-mails

Eles tinham assessoria internacional, deixaram de ter, então no final é a parte de turismo que recebe, mas eles recebem. Tem lá o contato, tem isso, tem aquilo. Já teve situação de que o prefeito [da cidade] é muito amigo do meu vice-prefeito, eles tiveram problema com a área internacional, e depois o prefeito ligou a gente conseguiu ajudar como FONARI, [orientando] como se pode fazer o contato com a área internacional do Ministério X em Brasília, fizemos esse trabalho. (GESTOR 7, 2019)

Desta feita, predomina entre os Municípios Associados à percepção de que todos possuem algum recurso para trocar. Contudo, se por um lado o FONARI parece possibilitar a todos o acesso a determinados recursos - reconhecimento, disseminação de informações, participação em editais, etc. -, não necessariamente a participação beneficia igualmente a todos, inclusive por nem todos serem capazes ou terem o interesse de participar ativamente do Fórum. Ainda assim, a participação nele aparenta ser percebida mais como um jogo de soma positiva do que negativa.

5.3 GRAU DE INTEGRAÇÃO DA REDE

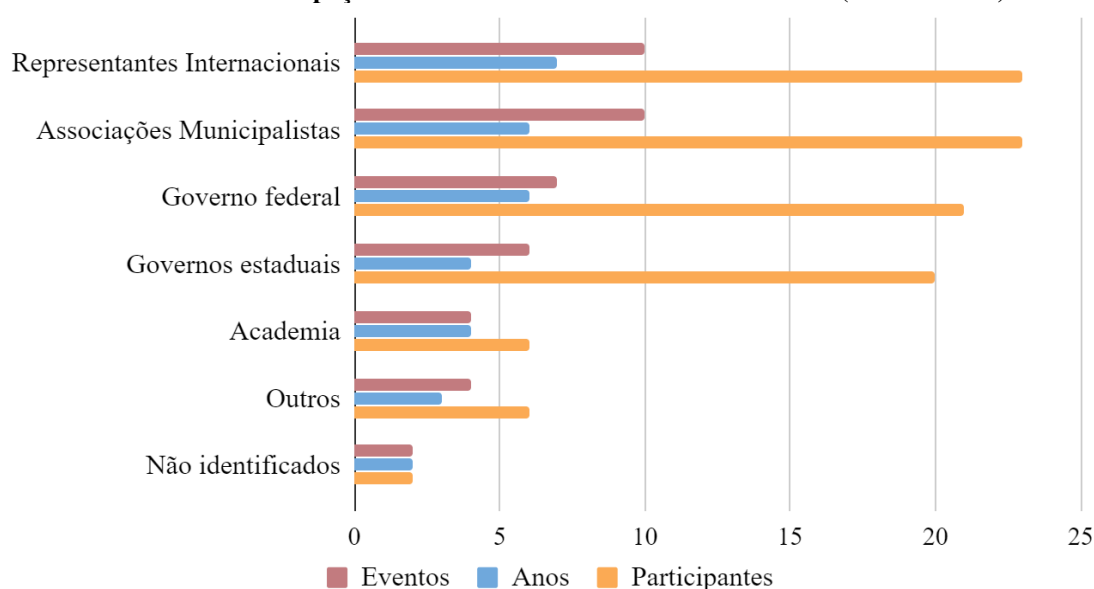
A terceira dimensão do modelo Rhodes trata das relações das redes. Aqui, as análises podem ser pensadas em contínuos. Internamente, os membros de uma rede podem ser mutuamente dependentes ou atomizados - isso é, pode haver forte ou fraca interdependência vertical. A rede, por sua vez, pode ser insulada ou ter relações de interdependência com outros atores - ou seja, pode ter fraca ou forte interdependência horizontal.

Como este trabalho parte da ótica dos gestores municipais, entende o FONARI como uma rede formada essencialmente por estes gestores. Ao mesmo tempo, seguindo a concepção de que as políticas públicas são formadas em subsistemas - espaços informais que envolvem diferentes atores -, a ação do FONARI envolve uma série de outros atores de outras esferas federativas, associações municipalistas, organizações internacionais, entre

outros. Desta feita, ao analisar a interdependência vertical do FONARI são analisadas as relações entre os gestores municipais que compõem a rede. Já a análise da interdependência horizontal abarca as relações do FONARI com outros atores. Até o momento, ambas as relações foram abordadas diversas vezes. Esta seção, portanto, parte da identificação da existência destas relações a fim de responder como os recursos são trocados entre os atores e se estas trocas formam relações de dependência ou interdependência.

5.3.1 Interdependência horizontal: o FONARI e outros atores

Como apresentado na metodologia, este trabalho analisa os atores que participam do FONARI, sem fazer um mapeamento equivalente sobre a participação do FONARI em outros espaços e redes. Ainda assim, é possível afirmar que o FONARI não é uma rede insulada: desde sua origem, mantém relações com outros atores, em especial com organizações e gestores internacionais, com associações municipalistas e com gestores de outros níveis de governo. A análise dos documentos disponibilizados mostra que estas relações se mantiveram: são estes os atores que mais estiveram presentes nos doze eventos promovidos pelo Fórum ao longo de sete anos (2009, 2010, 2011, 2013, 2014, 2015 e 2017), como mostra o Gráfico 13.

Gráfico 13. Participação em reuniões e Assembleias do FONARI (outros atores)

Fonte: dados da pesquisa (2020).

Observações: não há listas de presença dos eventos realizados em 2012, tampouco dados exatos da quantidade de municípios associados em 2010, 2011 e 2015. Os dados de 2009 foram retirados do Ato de Constituição do FONARI e da Programação da reunião de 30 de novembro e 01 de dezembro daquele ano. Os demais dados foram retirados das Listas de Presença das reuniões ocorridas em 28/07/2010 (Belo Horizonte); em 26/11/2011 (Porto Alegre); em 23/04/2013 (Brasília) e em 11/06/2013 (Canoas); em 25/03 (Recife), 20/05 (São Paulo) e 10/11/2014 (Campinas); e em 07/03/2015 (Brasília); além das Listas de Presença das Assembleias de 09 e 10/12/2013 (Belo Horizonte) e de 28/04/2017 (Brasília).

Em todos os anos abarcados, representantes internacionais de diferentes níveis governamentais e de organizações internacionais fizeram-se presentes. Com relação aos representantes governamentais, destacam-se representantes vindos da Itália e França, países com os quais o Brasil assinou os protocolos adicionais para a Cooperação Internacional Descentralizada, bem como de cidades argentinas participantes da rede Mercocidades (Quadro 15).

Quadro 15. Participação de representantes internacionais

Redes internacionais	Mercocidades (3); CGLU (2); AL-LAs (2); <i>Mayors for Peace</i> (1).	8
Organizações internacionais	FMDV (3); ONU-Habitat (1); Fundação Rockefeller (1); FMI (1).	6
Governos locais (estrangeiros)	Itália: Turim (3) e Torino (1); França: <i>Nord-Pais-De-Calais</i> (1); Argentina: Santa Fé (1) e Rosário (1); México: Cidade do México (1).	8
Governos centrais (estrangeiros)	França (1).	1
Total		23

Fonte: dados da pesquisa (2020).

Cabe destacar, também, a participação nos eventos mapeados da rede Mercocidades; da rede de Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU); da Aliança Euro-Latinoamericana de Cooperação entre Cidades (AL-LAs); bem como do Fundo Global para o Desenvolvimento das Cidades (FMDV). Ao serem questionados sobre como as cidades participantes do FONARI articulavam suas atividades, estas redes foram apontadas como um espaço de coordenação da atuação das cidades.

A Frente Nacional de Prefeitos, junto à Confederação Nacional dos Municípios, foram as associações municipalistas com maior participação no Fórum. A Associação Brasileira de Municípios também se fez presente, ainda que com menor frequência. Como mostra o quadro abaixo, o único ano em que não há registro de participação de representantes destas entidades é 2009.

Quadro 16. Participação em reuniões e Assembleias do FONARI (outros atores)

	Eventos (n = 12)	Anos (n = 7)	(n°)	Participantes
Representantes Internacionais	10	2009, 2010, 2011, 2013, 2014, 2015, 2017	(7)	23
Gestores	6	2009, 2010, 2013, 2014, 2017	(5)	8
Organizações	9	2009, 2010, 2011, 2013, 2014, 2015	(6)	15
Associações Municipalistas	10	2010, 2011, 2013, 2014, 2015, 2017	(6)	23
FNP	7	2010, 2011, 2013, 2014	(4)	9
CNM	6	2010, 2011, 2013, 2014, 2015, 2017	(6)	9
ABM	4	2013, 2017	(2)	5
Governo federal	7	2009, 2010, 2011, 2013, 2014, 2015	(6)	21
SAF	7	2009, 2010, 2011, 2013, 2014, 2015	(6)	14
MRE	5	2009, 2010, 2013, 2014	(4)	7
Governos estaduais	6	2011, 2013, 2014, 2015	(4)	20
Academia	4	2011, 2013, 2015, 2017	(4)	6
Outros	4	2010, 2011, 2013	(3)	6
Não identificados	2	2013, 2015	(2)	2

Fonte: dados da pesquisa (2020).

Observações: não há listas de presença dos eventos realizados em 2012, tampouco dados exatos da quantidade de municípios associados em 2010, 2011 e 2015. Os dados de 2009 foram retirados do Ato de Constituição do FONARI e da Programação da reunião de 30 de novembro e 01 de dezembro daquele ano. Os demais dados foram retirados das Listas de Presença das reuniões ocorridas em 28/07/2010 (Belo Horizonte); em 26/11/2011 (Porto Alegre); em 23/04/2013 (Brasília) e em 11/06/2013 (Canoas); em 25/03 (Recife), 20/05 (São Paulo) e 10/11/2014 (Campinas); e em 07/03/2015 (Brasília); além das Listas de Presença das Assembleias de 09 e 10/12/2013 (Belo Horizonte) e de 28/04/2017 (Brasília).

Ainda assim, estas associações são apresentadas como responsáveis pela abertura de espaços que possibilitaram o surgimento do Fórum e como articuladoras de atividades realizadas em conjunto ao FONARI e seus membros. Um exemplo de articulação entre o FONARI e os atores supracitados foi a construção do IV Encontro dos Municípios com o Desenvolvimento Sustentável, ocorrido entre 24 e 28 de abril de 2017 em Brasília, e que foi

[...] uma realização da FNP em parceria com a Associação Nacional dos Municípios Moçambicanos (ANAMM) e [contou] com a parceria do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae); ONU-Habitat Brasil; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Brasil (PNUD Brasil); Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU); ICLEI – Governos Locais pela Sustentabilidade; WRI Brasil Cidades Sustentáveis; Mercocidades; Fórum Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais (FONARI); Agenda Pública; Instituto Pólis e Plataforma Global. (FONARI, 2016b)

Com relação ao governo federal, cabe voltar a Rhodes. Em seu estudo dos governos não centrais britânicos, Rhodes (2003) defende desmembrar o governo central para compreender sua atuação: segundo o autor, na prática as relações em rede seriam mantidas por setores ou subsetores do governo, cada um com seus interesses. Esta observação é particularmente adequada para pensar o papel do governo federal em relação ao FONARI, em especial tendo em vista o contexto de passagem da Diplomacia Federativa à Cooperação Descentralizada. Dessa forma, cabe diferenciar a participação do governo federal feita por meio da Subsecretaria de Assuntos Federativos daquela feita por meio do Ministério das Relações Exteriores.

De forma geral, a aproximação ao governo federal é entendida pelos gestores como uma relação positiva para os municípios. Por um lado, ela reforça a legitimidade interna das áreas internacionais: como destacado por um dos gestores, ao fomentar o diálogo com o governo federal, o FONARI colaborou para o “fortalecimento também das áreas internacionais frente às suas prefeituras” (GESTOR 1, 2019). Por outro, o governo federal é capaz de promover editais acessíveis às cidades, uma das principais demandas do FONARI, como o fez através do Programa de Cooperação Técnica Descentralizada Sul-Sul, uma parceria entre a SAF e a ABC, e de editais de cooperação descentralizada entre governos brasileiros e franceses (OBSERVATÓRIO..., 2015).

Ademais, tanto a SAF quanto o MRE fizeram parte do surgimento do Fórum. Como trazido anteriormente, a formação do FONARI tem origem em diálogos que vinham ocorrendo entre os gestores e que encontraram

[...] um pouco de espaço, talvez, na parte final do primeiro mandato do Lula, no segundo mandato do Lula, quando o governo federal, pela Subchefia de Assuntos Federativos, junto da Agência Brasileira de Cooperação, começou a criar canais, mesmo, para impulsionar um pouco a cooperação internacional das cidades brasileiras, um pouco colada com a agenda do governo. E isso foi concretizado com os primeiros editais de cooperação sul-sul... Brasil, França e África, primeiro, e depois de cooperação sul-sul, que parou no meio, porque a crise começou a chegar e cortaram. (GESTOR 8, 2019)

Entretanto, a relação mais forte parece ser entre o FONARI e a SAF. Em 2005, em paralelo ao I Fórum, a SAF criou sua Assessoria Internacional, responsável pela implementação da cooperação descentralizada. Segundo Kleiman, então responsável pela Assessoria, a SAF tinha entre suas linhas de ação a “ampliação da base de atores envolvidos, para que mais municípios e estados se lançassem em ações de cooperação internacional”, e a “forma encontrada, e que constituiu a principal linha de ação da SAF, foi a busca da institucionalização da cooperação internacional dos governos subnacionais.” (KLEIMAN, 2012, p. 323).

Dessa forma, qualifica-se a informação trazida por um gestor entrevistado de que o FONARI “nasceu já com a característica de, junto à SAF, [...] ser um espaço para se dialogar na conformação de uma legislação específica para a área de relações internacionais para os municípios” (GESTOR 7, 2019). Como apresentado acima, além de capitanear a política de Cooperação Internacional Descentralizada cujos protocolos decorrentes criaram uma base legal para a atuação internacional municipal, a SAF promoveu os debates sobre a CID e a formação de um marco jurídico para as práticas, entendida como a principal pauta do Fórum.

Estes debates explicitam uma tensão entre o FONARI e o MRE. O Ministério, representado majoritariamente por sua Assessoria de Relações Federativas e Parlamentares (AFEPA) e pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) a ele vinculada, foi convidado a participar desde o primeiro encontro promovido por Salvador (GESTOR 4). A AFEPA, contudo, teve sua ação diminuída junto aos municípios - como aponta Perpétuo (apud LIMA, 2014, p. 16), a agência “possui cerca de 99% da sua agenda ligada a assuntos parlamentares e em torno de 1% voltada a assuntos federativos”, atuando no apoio às missões internacionais de prefeitos e governadores. Assim, para o gestor, a maior parceria no âmbito do MRE seria com “a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), uma vez que esta, juntamente com SAF, lançou editais voltados a cooperação descentralizada, fornecendo recursos aos municípios e estados brasileiros para poderem desenvolver os projetos de cooperação.” (LIMA, 2014, p. 16).

Mesmo assim, as relações federativas não são o foco da ABC. Em 2012, Kleiman apontava que em “um passado recente, a ABC dispunha de uma assessoria específica para a cooperação federativa (uma funcionária), mas tal área foi extinta” (KLEIMAN, 2012, p. 319), adicionando que, apesar da ABC estar naquele momento passando por uma ampliação de parcerias, esta não envolvia “os governos subnacionais brasileiros, que continuam sem espaço para realizar seus projetos e ainda têm pouca interlocução com o órgão.” (KLEIMAN, 2012, p. 320). Há, aqui, ressonância nos relatos dos gestores entrevistados. G.F., ao falar sobre as dificuldades na atuação subnacional de municípios menores, comenta que “mesmo que a gente consiga levar uma proposta para o MRE, até chegar no Ministro a demanda, nem chega, porque já fica no terceiro secretário lá e não vai, não sobe as coisas.” (GESTOR 5, 2019), o que pode, em sua fala, ser relacionado à compreensão de que “o FONARI enfrentava uma barreira muito grande que era a própria diplomacia”, uma vez que lhe parecia que no MRE muitos “não aceitavam que cidades pudessem também fazer suas relações internacionais” (GESTOR 5, 2019).

Desta feita, Kleiman avalia que “a Assessoria Internacional da SAF transformou-se no único espaço, no governo federal, a responder pela cooperação descentralizada e a tratá-la como política de Estado.” (KLEIMAN, 2012, p. 322). Com isto, contextualiza-se melhor a reação de recusa dos gestores municipais à maneira com que o marco vinha se concretizando. Conforme os relatos dos gestores, a principal trava para o apoio dos municípios foi a proposta - defendida pelo governo federal como um todo - de que a atuação subnacional fosse condicionada à anuência prévia da ABC. Segundo o Gestor 6,

[nesse] marco das relações internacionais, eles meio que colocavam a SAF e a ABC como órgãos um pouco como reguladores, como se todos os projetos tivessem que passar pela anuência da ABC. Coisa que preocupava a gente na época, até por que... Não que a gente quisesse fazer alguma coisa a revelia, pelo contrário. Mas a gente queria era que eles fossem órgãos consultivos, para assessorar as demandas internacionais que tinham os municípios. (GESTOR 6, 2019)

Como apresentado acima, a avaliação que pareceu predominante entre os gestores foi a de que a necessidade de anuência prévia do MRE iria “travar toda a nossa paradiplomacia” (GESTOR 6, 2019), limitando uma autonomia já praticada. Diante da falta de consenso entre os gestores e o governo federal, a pauta da CID parece ter sido desmobilizada. Como ressalta um dos gestores entrevistados, “a própria SAF [...] congelou um pouco ou congelou totalmente a atuação dela referente a esse decreto, tanto o decreto

quanto o marco regulatório.” (GESTOR 6, 2019). Esta mudança teria origem ainda no governo de Dilma Rousseff (2011 - 2016), no qual

[...] a SAF não se demonstrou tão focada na ideia do decreto [...] A gente teve uma modificação grande, a SAF muita gente foi embora - muita gente da presidência que trabalhava com a SAF acabou indo... O Kleiman foi para a OMS [Organização Mundial da Saúde], muita gente indo para o Ministério das Cidades, muita gente pulando para o PNUD, para o sistema ONU. Então o governo Dilma foi um momento também em que vários dos nossos articuladores dentro do governo federal começaram a migrar, e aquela referência que nós tínhamos principalmente dentro do segundo governo Lula na área internacional, que foi muito forte, começou a mudar. (GESTOR 7, 2019)

Considerando os documentos disponibilizados pelo governo federal e os relatos trazidos ainda no início deste capítulo, cabe destacar que o maior avanço dos debates ocorreu durante os anos de 2011 e 2014 - portanto, já no primeiro mandato de Rousseff. É cabível, portanto, que a mudança tenha se dado a partir de meados de 2015, a partir do aprofundamento dos processos que levariam ao impeachment da presidenta. Na sequência, seria durante o governo de Michel Temer (2016 - 2019) que, de acordo com G.R., a estrutura da SAF teria sido praticamente desarticulada. E, na visão do gestor, “como a SAF era quem promovia e coordenava as reuniões da Cooperação Descentralizada, no governo Temer não houve continuidade. Então realmente essa foi a razão principal de não ter havido sequência nesse processo.” (GESTOR 2, 2020). Na mesma linha, o Gestor 6 aponta que com foi com o afastamento da SAF da pauta “que a própria discussão foi congelando, e os municípios estavam com suas funções internas, não estava mais indo para frente, não tinha mais quem puxasse, quem capitaneasse.” (GESTOR 6, 2019).

Esta desarticulação da política de Cooperação Descentralizada está imbricada em mudanças mais profundas da política externa brasileira. Como destacado por Silva (2019, p. 29), ainda que o governo de Dilma Rousseff tenha mantido uma atuação internacional mais tímida, herdou e manteve alguns “elementos conceituais” da política externa do governo Lula, em especial a primazia do multilateralismo, da cooperação sul-sul e a identidade de país mediador no âmbito internacional. A partir do governo Temer, houve um enfraquecimento senão ruptura do processo de integração regional e de iniciativas de cooperação sul-sul, ambos fortemente relacionados à política CID, além da ascensão do bilateralismo em detrimento do multilateralismo (SILVA; 2019, FERNANDES; WAGNER, 2018). Estes rumos foram aprofundados com o governo de Jair Bolsonaro (sem partido, 2019 – atual), cuja política externa pode, de forma geral, ser caracterizada pelo

isolamento diplomático e afastamento de espaços multilaterais (SANTOS; ALBUQUERQUE, 2020).

Como no caso estudado por Rhodes, há uma assimetria inerente às relações entre um governo central e os governos locais (RHODES, 2003). Pensando em termos de insulamento ou interdependência, como em um contínuo, o FONARI - tem maior dependência da SAF do que de outros setores do governo federal. Cabe, contudo, fazer a ressalva de que também as eleições municipais de 2016 implicaram em mudanças nos grupos políticos das gestões municipais. Uma vez mais, batemos com os limites do modelo analítico aqui utilizado: no máximo é possível afirmar que a desarticulação da SAF possui relação com a diminuição da atividade do FONARI, sem, contudo, poder definir relações causais. Como aponta um dos gestores,

É claro que a agenda política nacional interfere fortemente na agenda das articulações internacionais também, principalmente subnacionais. Então a instabilidade política que o país passou e passa ainda nos últimos quatro anos acabou de alguma forma [...] dificultando essa atuação internacional em rede, porque embora seja uma dimensão mais técnica essa abordagem internacional, ela é claro também uma agenda política e estaria suscetível a todas essas mudanças políticas pelas quais o país passou. (GESTOR 3, 2019)

Quanto aos estados, alguns deles fazem parte do FONARI como membros observadores. Assim, a partir de 2011 há registros da participação de representantes de Minas Gerais, Pernambuco, Rio Grande do Sul e São Paulo, estados membros do FONARI, mas também de Alagoas, Amazonas, Amapá, Distrito Federal e Rio de Janeiro. Contudo, das 20 participações registradas e mostradas no Quadro 16, 12 remetem ao VI Fórum da organização, realizado em dezembro de 2013 em Belo Horizonte. Ademais, a partir de 2015 os gestores estaduais passaram a contar com um fórum de equivalente ao FONARI: o Fórum RI 27⁹⁸.

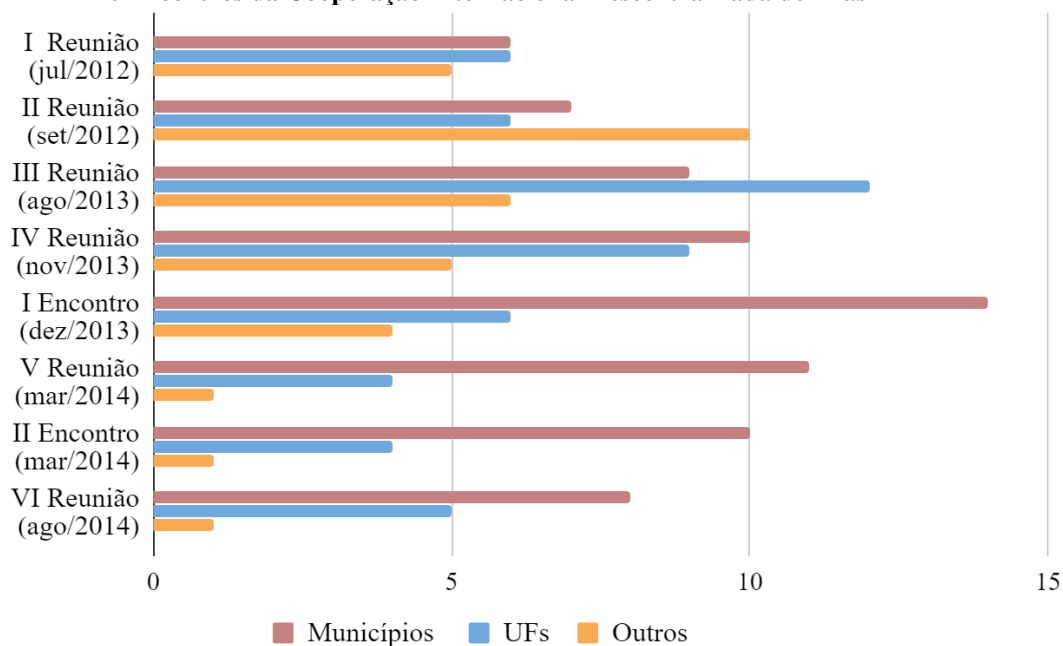
A criação deste fórum reforça a percepção de que, consideradas as diferenças apontadas por Salomón e Nunes (2007), a atuação dos governos estaduais é paralela a dos municipais. Como observa Balbim (2018),

⁹⁸ O Fórum RI 27 foi instituído a partir do I Fórum Nacional de Gestores Estaduais de Relações Internacionais, promovido pelo governo estadual de Santa Catarina em novembro de 2015. Fundado por representantes da Bahia, Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Rio de Janeiro, Roraima, São Paulo e Santa Catarina, os últimos registros encontrados do Fórum apontam a adesão do Amapá e Acre em 2016 e a previsão de adesão do Rio Grande do Sul (FÓRUM..., 2020; CORREIO FRANCISQUENSE, 2016).

Das 27 unidades federativas brasileiras, ao menos 22 possuem alguma burocracia dedicada exclusivamente às Relações Internacionais, mas são poucas as unidades que contam com pessoal, orçamento e projetos de longo prazo. A análise das páginas dos governos estaduais, dos programas de algumas secretarias estaduais, de decretos, leis e relatórios, revelam que nenhuma das estruturas estaduais faz referência à promoção das relações internacionais dos municípios. Ou seja, diferentemente do governo federal, que deu suporte à cooperação descentralizada, as estruturas de relações internacionais no nível estadual se dedicam exclusivamente às atividades dos próprios estados. (BALBIM, 2018, p. 90, tradução nossa)

Assim, a relação entre os governos estaduais e o FONARI pode ser caracterizada como de interdependência. Há um compartilhamento de interesses em torno, por exemplo, da construção de um marco jurídico para a ação internacional subnacional. Como exemplo, pode-se citar a participação tanto de municípios quanto de estados nas Reuniões e Encontros da Cooperação Internacional Descentralizada, como mostra o Gráfico 14.

Gráfico 14. Presença de municípios, unidades federativas e outros atores nas Reuniões e Encontros da Cooperação Internacional Descentralizada do Brasil



Fonte: dados da pesquisa (2020).

5.3.2 Interdependência vertical: as relações entre os gestores municipais

A partir das análises de Rhodes, as relações entre os membros da rede podem ser pensadas em um contínuo: os membros podem ser atomizados, competidores e/ou dependentes ou interdependentes. O principal exemplo de interdependência é o das comunidades políticas e/ou territoriais: nelas, há o compartilhamento de responsabilidades

e a percepção de que as trocas são benéficas a todos e geram resultados legítimos, fazendo com que, ainda que os recursos estejam distribuídos de forma desigual, as redes sejam estáveis e pouco conflituosas. Nas redes profissionais, intergovernamentais e de produção, a concentração de recursos entre alguns atores leva às relações de dependência e, no caso das últimas, também a relações competitivas, enfraquecendo a interdependência vertical. Já a atomização remete às redes temáticas: nelas, nem todos os participantes possuem recursos para trocar e as relações são fracas, tendendo ao conflito e à instabilidade.

Como visto anteriormente, a troca de experiências e a articulação entre os próprios gestores municipais é entendida por eles como um dos principais interesses e benefício obtido por participar do FONARI. Conforme um dos gestores participantes:

Eu acho que o principal resultado que o FONARI trouxe foi, exatamente, permitir por um lado uma **troca de experiências** em relação à gestão de relações internacionais - desafios institucionais, orçamentários e também técnicos que muitas vezes tinha que enfrentar sozinho, e com a visão de outros secretários, a visão coletiva àquele problema em si ou àquele desafio, melhorava a nossa forma de reforma, e criava, às vezes, entendimentos coletivos em relação a determinados assuntos ou determinados desafios. (GESTOR 1, 2019, grifo nosso)

Assim, ainda que os recursos estejam distribuídos de forma desigual, parece haver uma percepção de que a troca é benéfica a todos. Aos municípios menos internacionalizados e/ou com as áreas recém criadas, a participação no Fórum serviu tanto para para mostrar a cidade, obtendo contatos e informações, quanto para fortalecer as estruturas dentro de seus municípios. E, principalmente, nestes casos o FONARI aparece como um espaço de difusão de boas práticas, em que os exemplos das cidades já internacionalizadas e com suas áreas consolidadas servem como norteadores do que pode ser feito.

Para as demais cidades, o FONARI confere, sobretudo, legitimidade: diante das estruturas municipais, para demandas a nível federal e mesmo em seus processos de internacionalização. Mais do que um espaço de aprendizagem, o FONARI pode ser visto como um espaço de articulação política. Nesse sentido, é de seu interesse agregar um maior número de municípios, como feito por meio dos esforços do Fórum de mapeamento dos municípios com atuação internacional e de aproximação aos municípios da região Norte e Centro-Oeste, subrepresentados no Fórum.

Com isso, também são incorporados diferentes contextos e desafios. Esse foi o caso dos municípios fronteiriços. Conforme relato, a pauta da cooperação transfronteiriça

[...] era um tema que não era muito tratado ali dentro. Eles tinham o entendimento de que [na] cooperação internacional a fronteira entrava dentro, e eu dizia que a integração fronteiriça tinha que ser fora da cooperação internacional, que ele era mais um tema a ser tratado por fora porque a complexidade era diferente. [...] Aí eles compreenderam um pouco [e] conseguimos levar adiante essa proposta, e foi quando nós recebemos o convite para ingressar no FONARI, para participar das reuniões. (GESTOR 5, 2019)

Além disso, o gestor aponta que

[...] muda um pouco o olhar. É diferente uma pessoa de Porto Alegre, de Canoas, de São Paulo, ele olha a cooperação além do Atlântico, ou quando ele enxerga para dentro da América Latina, ele enxerga para as grandes capitais, ele jamais vai ter um olhar atravessando a fronteira. Então como nós estamos na fronteira, a gente tem um olhar diferenciado que a gente enxerga o mínimo do outro lado que eles não conseguem enxergar, a gente enxerga o micro e através do micro vamos no médio e vamos no macro, enquanto que eles iniciam o olhar deles no macro, então eles tem que ir do macro para o médio e do médio para o micro. Então essa é a diferença que eu olho muitas vezes na questão da técnica, é que quando eu ia para alguns debates eu conseguia explicar melhor alguns temas [...] porque eu vivia no micro, na realidade do micro. E eles viviam no macro, e eu tinha dificuldade para chegar no macro e eles tinham dificuldade para chegar no micro. (GESTOR 5, 2019)

Há, portanto, a percepção de que mesmo não sendo uma capital ou uma cidade com sua área internacional consolidada, o município pode colaborar para o Fórum, ou seja, possui recursos para trocar. Mais do que isso, algumas ações do Fórum contaram com o envolvimento de municípios de diferentes características, como os esforços de mapeamento através de atores regionais e mesmo a criação de estruturas de coordenação regional.

5.5 O FONARI DE ACORDO COM O MODELO RHODES

Com o aqui exposto, é possível pensar o FONARI a partir das três dimensões do modelo Rhodes. Na primeira, de participação, é possível caracterizar o FONARI como uma rede de acesso aberto, ainda que restrito aos gestores municipais de relações internacionais ou equivalentes. Estes têm como principais interesses na rede a troca de experiências e a possibilidade de articulação política. E, ainda que a distribuição de recursos entre os Municípios Associados seja desigual, predomina a percepção de que todos têm recursos para trocar e de que, portanto, a participação no FONARI pode ser vista como um jogo de soma positiva no qual as trocas são benéficas a todos os participantes.

Quanto aos graus de integração da rede, a análise documental evidencia que o FONARI não é uma rede insulada, mantendo relações sobretudo com o governo federal, governos estaduais, associações municipalistas e organizações internacionais, incluindo outras redes de cidades. Já sua integração intrarrede é mais frágil, com os integrantes tendendo ao atomismo em muito pela instabilidade das próprias estruturas municipais. Ainda que isto não tenha impedido a atuação em rede, afeta a constância desta atuação e, conseqüentemente, seus resultados. Como um dos gestores ponderou ao responder ao questionário,

Creio que até meados de 2016 o Fórum teve grande capacidade de articulação, contudo com as trocas de gestão das eleições municipais de 2017 essa reestruturação foi complexa. Então a contribuição substancial está na rede que é formada e no intercâmbio de ideias e capacidade de networking para solução de problemas, o que implica que quanto maior e mais ativa a rede, maior o impacto gerado. (GESTOR 9, 2019)

Com isto, as dimensões determinantes do modelo Rhodes aqui utilizado seriam, no caso do FONARI, as que seguem:

Quadro 17. Modelo Rhodes: dimensões determinantes do FONARI

Participação	Distribuição de recursos	Grau de integração da rede	
		Interdependência vertical	Interdependência horizontal
Acesso aberto, com a participação plena restrita aos gestores municipais de relações internacionais (ou equivalentes). Compartilhamento de interesses: troca de experiências e articulação política.	Todos os membros possuem algum recurso para trocar. Ainda que a distribuição seja desigual, a percepção de que as trocas são benéficas aos participantes.	Relativamente atomizados: o compartilhamento de interesse permite uma atuação conjunta, mas as dinâmicas locais fazem com que os atores - quando sua existência é mantida - se voltem às preocupações internas	Interdependência assimétrica com organizações internacionais, associações municipalistas, governo federal (em especial com a SAF) e governos estaduais.

Fonte: dados da pesquisa (2020).

Quanto à tipologia, como esperado da aplicação de um modelo utilizado para o estudo de relações intergovernamentais de outro país com diferenças tão significativas como a Inglaterra, o FONARI não se encaixa perfeitamente em nenhuma dos tipos definidos por Rhodes (2003, 2006). Como as comunidades políticas e/ou territoriais, a participação no FONARI está mais próxima de interesses territoriais e em *policies* específicas, com um acesso inclusivo, ainda que a participação plena seja restrita aos

gestores municipais. Também como nelas, por mais que a distribuição de recursos seja assimétrica, todos controlam algum recurso e há a percepção de que todos os participantes são beneficiados pelas trocas. Diferentemente delas, a interdependência vertical é limitada. Ainda que não chegue a atomização típica de redes temáticas, marcadas também por conflitos e instabilidade, a atuação conjunta parece ser limitada pelas dinâmicas típicas dos governos subnacionais brasileiros no que tange à sua atuação internacional.

Desta feita, se o modelo de Rhodes for pensado como um contínuo de redes mais ou menos integradas, o FONARI estaria em uma posição intermediária, mais próxima à tipologia das redes intergovernamentais. Como nestas redes, a participação em geral acaba ficando restrita a atores com posição de destaque dentro das estruturas governamentais e de grupos de interesse. E, como as redes intergovernamentais, a interdependência horizontal do FONARI parece ser extensiva, com grande capacidade de participação e mesmo interdependência com outros atores, favorecendo que a iniciativa iniciada em 2005 tenha conseguido atuar não só como um fórum para a troca de experiências e disseminação de informações entre gestores, mas também como um grupo de pressão no ambiente político doméstico.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa analisa a trajetória, as características e as formas de funcionamento do FONARI a partir da perspectiva das redes de políticas públicas. Para isso, utiliza como modelo analítico a tipologia proposta por Rhodes ao analisar as redes intergovernamentais britânicas. Nela, entende-se que o compartilhamento de interesses leva à manutenção de relações de diferentes graus de dependência e mobiliza a troca de recursos entre os envolvidos. Por Rhodes mobilizar diferentes dimensões em seus trabalhos, a sistematização do modelo aqui proposta adotou como centrais três dimensões: participação, distribuição de recursos e grau de integração da rede, seguindo Rhodes (2003, 2006) e Marsh e Rhodes (1992a, 1992b).

Uma vez que o FONARI se define como um fórum de gestores ao mesmo tempo em que apresenta municípios e estados como membros e que, em sua atuação, envolve outros tipos de atores, esta pesquisa não definiu a priori *quem* era o FONARI. O que a análise de dados primários e secundários aqui realizada permite concluir é que o FONARI é, ao fim, uma rede formada centralmente por governos de municípios com atuação internacional.

Apesar da participação no FONARI ser consideravelmente aberta, a participação plena – a possibilidade de participar da governança do Fórum – é restrita aos representantes das estruturas municipais de relações internacionais (ou equivalentes). E, embora em um primeiro momento a análise documental aponte para uma participação flutuante, restringir a análise aos Municípios Associados aponta para uma constância: dentre os 42 Municípios Associados, nove estiveram presentes nas três gestões municipais abarcadas no período entre 2009 e 2020, a saber: Porto Alegre, Guarulhos, Recife, Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Vitória, Osasco e Contagem. Estes municípios apresentam frequências distintas de participação nos eventos analisados, mas, com exceção de Osasco e Contagem, todos exerceram algum cargo de coordenação no Fórum.

É preciso, contudo, fazer duas observações. A primeira é que não há documentos de todos os anos: foram analisados documentos de 2009, 2010, 2011, 2013, 2014, 2015 e 2019. Ademais, além da atuação internacional destes entes ser marcada por uma baixa institucionalização, isso é, por períodos em que há uma atuação coordenada, em geral com estruturas próprias, e períodos em que estas “estratégias e estruturas desaparecem” (SALOMÓN, 2012, p. 280), é preciso considerar que os municípios brasileiros apresentam diferentes graus de institucionalização de suas estruturas municipais de relações internacionais. Assim, o fato de que alguns municípios não participaram do Fórum em

todas as gestões não significa que sua atuação tenha sido menos relevante. Como exemplo, destaca-se o caso de Salvador, que não somente promoveu o I Fórum Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais em 2005, como também foi a primeira cidade coordenadora do FONARI e, a princípio, é a atual coordenadora do Fórum. Aqui, convém parafrasear Snyder et al. (2002): como os municípios também são os gestores que agem em nome deles, existem casos em que as cidades seguem ativas no FONARI mesmo com mudanças dos gestores responsáveis pela pasta; em outros, a participação no FONARI e a própria manutenção da estrutura nos municípios aparece ligada à iniciativa de gestores e gestões específicas, não tendo continuidade com a mudança destes.

Esta instabilidade enfraquece o entendimento da atuação internacional destes municípios como política externa, ou seja, como atividade coerente, guiada por objetivos, valores e padrões de conduta pré-estabelecidos (SALÓMON; PINHEIRO, 2013; CERVO, 2008). Ao mesmo tempo, as preocupações expressas pelos gestores em manter uma atuação capaz de responder às prioridades dos governos e de funcionar como instrumento transversal para as demais pastas, auxiliando atividades fins (através, por exemplo, de projetos de cooperação internacional para saúde, saneamento básico ou meio-ambiente), reforça a percepção destas atividades como política pública.

Conecta-se, assim, com as análises sobre o aumento do papel dos municípios brasileiros como executores das políticas sociais e promotores do desenvolvimento, sobretudo após a Constituição Federal de 1988 (VIGEVANI, 2006; MARENCO; NOLL, 2019). Nesse sentido, compreende-se a determinação destes gestores de, como expresso por um dos entrevistados, passar de uma internacionalização passiva a uma internacionalização ativa, pautada pelos interesses locais (GESTOR 3, 2019).

Também aqui aparecem as discrepâncias existentes entre os municípios brasileiros. No modelo Rhodes, entende-se que as redes se formam através de relações de (inter)dependência e trocas de recursos. Como visto, os Municípios Associados possuem diferentes distribuições de legitimidade, dinheiro, organização e informações. Não obstante, predomina entre os gestores entrevistados a percepção de que todos podem contribuir ao FONARI, ou, em outras palavras, de que todos têm algum recurso para trocar. Analisando as motivações e os benefícios percebidos pelos gestores, predominam as noções de troca de experiências e a de articulação política. Contudo, estes dois aspectos aparecem com pesos e significados diferentes para os municípios que estavam criando suas áreas internacionais e/ou iniciando sua internacionalização e para aqueles com áreas internacionais mais

institucionalizadas e/ou em situações mais internacionalizadas. Para os primeiros, a troca de experiências é central e aparece como aprendizagem: compartilhar espaços com cidades de internacionalização mais avançada e com estruturas mais consolidadas serve para pensar os caminhos possíveis para as suas cidades. Para os segundos, a troca de experiências assume um caráter de transmissão de boas práticas, e a centralidade passa à articulação política, com destaque à demanda por programas de interesse dos municípios ou de políticas regulatórias mais amplas, incluindo a normatização da atividade internacional subnacional buscada através dos esforços pela construção de um marco jurídico da Cooperação Internacional Descentralizada e do Fórum de Gestores da Cooperação Internacional Descentralizada (FOCID).

Esta avaliação se aproxima da hipótese inicialmente levantada de que o FONARI seria uma rede de gestores cujos objetivos são obter maior reconhecimento e participação na política externa brasileira e manter um fórum de cooperação técnica permanente. Mas, de forma distinta da hipótese inicial, as preocupações locais aparecem sobrepostas às nacionais. Isto é: apesar do FONARI ter se envolvido em iniciativas como a de criação do FOCID, a atuação do FONARI em prol da normatização da atuação internacional de estados e municípios parece mais relacionada à obtenção de apoio e recursos cujo acesso dependia de ações do governo federal e, destacadamente, à legitimação da área diante das próprias estruturas municipais.

Isto posto, o FONARI não é uma rede insulada: desde sua origem tem mantido relações, ainda que assimétricas, com organizações e governos internacionais, com outros entes federativos e com associações municipalistas. Com relação à interdependência horizontal do FONARI, cabe retomar a tipologia de impacto doméstico das políticas externas proposta por Ingram e Fiederlein (1988), uma vez que atuação do FONARI como partícipe em uma rede ou subsistema de políticas públicas se aproxima do tipo em que a distribuição de impactos é percebida de forma diferenciada entre grupos de interesse, aqui entendidos como setores governamentais de diferentes níveis federativos.

Neste tipo, os líderes dos grupos de interesse são os atores centrais, e os conflitos entre os grupos levam a construção de coalizões entre os mesmos. O Congresso aparece como uma arena; o governo central, como participante; as agências federais, como formuladores e implementadores das políticas; e os governantes locais e/ou regionais, como principais requerentes das políticas formuladas pelas agências federais, atuando também em sua implementação.

É possível ilustrar esta comparação com a análise do papel do FONARI em meio à política de Cooperação Internacional Descentralizada. Neste caso, a Subchefia de Assuntos Federativos apareceu como a agência federal responsável pela consolidação da política, atuando no diálogo com os representantes locais (gestores municipais) e regionais (gestores estaduais), principais requerentes da mesma. De forma ampla, o governo federal se encontrou envolvido nos conflitos, havendo uma aparente tensão entre a manutenção do monopólio legal da política externa por parte do Ministério das Relações Exteriores e um reconhecimento e, de fato, fomento à atuação internacional de estados e municípios. Também o Congresso refletiu os conflitos: tanto a PEC da Paradiplomacia (Proposta de Emenda Constitucional 475/2005) quanto o Projeto de Lei do Senado 98/2006, relativos à normatização da atuação internacional subnacional, foram arquivados, respectivamente pela Câmara e pelo Senado.

Além das relações com o governo federal, as relações mais frequentes do FONARI são com gestores estaduais, associações municipalistas e atores internacionais. Com eles, há o compartilhamento de interesses em torno da normatização da atuação subnacional, da articulação política de atores locais e da obtenção de recursos para o desenvolvimento local. A relação com diferentes atores internacionais - gestores locais e/ou regionais estrangeiros, redes internacionais de cidade e organizações internacionais como agências do Sistema ONU - explicita a importância de uma análise de dois níveis da política externa, em especial quando levado em consideração que muitas destas relações se dão sem a intermediação dos governos centrais.

Em paralelo, a maior atuação do FONARI quando comparada à iniciativa equivalente de nível estadual (o Fórum RI 27) remete à diferenciação entre governos locais e regionais quanto a sua atuação internacional proposta por Salómon e Nunes (2007). Segundo as autoras, os municípios seriam mais propensos à participação e organização por meio de redes e outros instrumentos multilaterais, como o FONARI. Ademais, a atuação internacional de municípios seria menos controlada pelo governo federal – facilitando, possivelmente, políticas de fomento à mesma, como a de Cooperação Internacional Descentralizada.

Por fim, cabe destacar que a instabilidade das estruturas municipais impacta diretamente as relações internas do FONARI, fragilizando-as. Mais: é possível traçar um paralelo entre a lógica de *stop and go* e a participação no FONARI, uma vez que há a alternância de períodos em que as estruturas municipais existem e seus gestores participam ativamente do Fórum e períodos em que elas se afastam ou deixam de existir.

Coincidentemente, a mesma lógica que age sobre os municípios permite que ora um município seja mais ativo no Fórum, por vezes assumindo posições de coordenadoria, ora outros municípios assumam este papel. Assim, o que fragiliza o FONARI também parece explicar, em parte, sua manutenção ao longo deste período.

Com este trabalho, espera-se colaborar tanto com o campo das Políticas Públicas quanto com o das Relações Internacionais. A existência de uma rede de cidades com atuação internacional que, ao mesmo tempo, é uma iniciativa de cooperação horizontal entre municípios reforça a necessidade de se avançar contra o que Faria (2018) caracterizou como um nacionalismo metodológico do campo das públicas. Ao mesmo tempo, os esforços de coordenação entre estes municípios e sua atuação em meio à tentativa de construir um marco regulatório para a cooperação internacional descentralizada como parte da implementação das diretrizes de política externa brasileira apontam para as imbricações entre o âmbito doméstico e externo.

A partir daqui, surgem novas questões a serem respondidas. Como exposto, a cooperação internacional descentralizada e a atuação subnacional brasileira tiveram um forte crescimento em meio ao governo Lula. Contudo, os últimos anos trouxeram uma desarticulação das principais linhas daquela política, como o multilateralismo e a ênfase na cooperação sul-sul, com posicionamentos contrários até mesmo à definição constitucional de busca pela integração latino-americana (BRASIL, 1988). Cabe, portanto, compreender os impactos das mudanças federais sobre a atuação subnacional e acompanhar como – ou se – esforços de coordenação e cooperação como o FONARI seguirão existindo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, S. (org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 77 - 126.

ABRUCIO, F. L. Reforma política e federalismo: desafios para a democratização brasileira. In: BENEVIDES, M.; VANNUCHI, P.; KERCHE, F. (orgs.). **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003, p. 225 - 265.

ABRUCIO, F. L.. **A coordenação federativa no Brasil: A experiência do período FHC e os desafios do governo Lula**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 24, p. 41- 67, 2005.

ACUTO, M.; RAYNER, S. City networks: breaking gridlocks or forging (new) lock-ins? **International Affairs**, vol. 92, n. 5, 2016, p. 1147 – 1166.

AGUIAR NETO, L. G. Paradiplomacia na Cidade do Rio de Janeiro. In: MARCOVITCH, J.; DALLARI, P. B. A. (org.). **Relações Internacionais de âmbito Subnacional: A Experiência de Estados e Municípios**. São Paulo: IRI/USP, 2014. p. 73 - 79.

AMARAL, O. **Os municípios no federalismo brasileiro: algo mais complexo que uma relação pendular**. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL 2013. **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro**. Brasília: PNUD, Ipea, FJP, 2013. Disponível em: http://atlasbrasil.org.br/2013/data/rawData/publicacao_atlas_municipal_pt.pdf. Acesso em: 20 jun. 2020.

BALBIM, R. The Workers' Party Contribution to the City Diplomacy in Brazil. A Local-global Ideology. **Rising Powers Quarterly**, vol. 3, n. 3, 2018, p. 87 – 109.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2010.

BÖRZEL, T. A.. ¿Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea. 1997. Disponível em: <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/policynet.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2020.

BÖRZEL, T. A. Networks: reified metaphor or governance panacea? *Public Administration*, vol. 89, n. 1, 2011, p. 49 – 63.

BÖRZEL, T. A. 1998. Organizing Babylon – on the different conceptions of Policy Networks. *Public Administration*, v. 76, n. 2, 1998, p. 253 – 273.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html> Acesso em: 25 jul. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 6.207, de 18 de setembro de 2007.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, e dá outras providências. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6207.htm. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 8.579, de novembro de 2015.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Secretaria de Governo da Presidência da República, altera o Anexo II ao Decreto nº 5.135, de 7 de julho de 2004, o Decreto nº 8.364, de 17 de novembro de 2014, o Decreto nº 6.884, de 25 de junho de 2009, o Decreto nº 8.414, de 26 de fevereiro de 2015, o Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002, o Decreto nº 8.373, de 11 de dezembro de 2014, e o Decreto nº 5.490, de 14 de julho de 2005, e remaneja cargos em comissão. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8579.htm. Acesso em: 30 out. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9980, de 20 de agosto de 2019.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Secretaria de Governo da Presidência da República e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. 2019b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9980.htm#art6. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Memorando de entendimento entre o governo a República Federativa do Brasil e o governo dos Estados Unidos da América para apoiar a cooperação estadual e local.** 2012c. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/3010-atos-assinados-por-ocasio-da-visita-da-presidenta-dilma-rousseff-aos-estados-unidos-da-america-washington-9-de-abril-de-2012>. Acesso em: 10 jul. 2019.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Portaria nº 212, de 30 de abril de 2008.** 2008. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/RISE.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Reflexões sobre a política externa brasileira.** Brasília: FUNAG/IPRI, 1993. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/ipri/images/pdf/Reflexoes.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. **Secretaria Especial de Assuntos Federativos.** 2019a. Disponível em: <http://www.portalfederativo.gov.br/subchefia-de-assuntos-federativos/subchefia-de-assuntos-federativos>. Acesso em: 30 out. 2019.

BRASIL. Subchefia de Assuntos Federativos. **Relatório sobre a II Reunião de Cooperação Internacional Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 13 e 14 set. 2012. 2012b. Disponível em: <http://www.portalfederativo.gov.br/articulacao-federativa/assessoria-internacional/eventos-e-reunioes/ii-reuniao-da-cooperacao-internacional-descentralizada-do-brasil-2013-local-brasilia-df-1>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Subchefia de Assuntos Federativos. **Relatório sobre a III Reunião de Cooperação Internacional Descentralizada do Brasil.** Brasília, DF, 21 ago. 2013. 2013a. Disponível em: <http://www.portalfederativo.gov.br/articulacao-federativa/assessoria-internacional/eventos-e-reunioes/iii-reuniao-da-cooperacao-internacional-descentralizada-do-brasil-2013-local-brasilia-df-1>. Acesso em: 20 jun. 2020.

internacional/eventos-e-reunioes/ii-reuniao-da-cooperacao-internacional-descentralizada-do-brasil-2013-brasilia-df/ii-reuniao-da-cooperacao-internacional-descentralizada-do-brasil-2013-brasilia-df. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Subchefia de Assuntos Federativos. **Relatório sobre a IV Reunião da Cooperação Internacional Descentralizada do Brasil**. Brasília, DF, 12 nov. 2013. 2013b. Disponível em: http://www.portalfederativo.gov.br/articulacao-federativa/assessoria-internacional/eventos-e-reunioes/iv-reuniao-da-cooperacao-internacional-descentralizada-do-brasil-2013-sao-paulo-sp/relatorio_iv_reuniao_da_cooperacao_internacional_descentralizada.pdf. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Subchefia de Assuntos Federativos. **Relatório sobre a Reunião da Cooperação Descentralizada do Brasil**. Brasília, DF, 12 jul 2012. 2012a. Disponível em: <http://www.portalfederativo.gov.br/articulacao-federativa/assessoria-internacional/eventos-e-reunioes/i-reuniao-da-cooperacao-internacional-descentralizada-do-brasil-2013-brasilia-df-1/i-reuniao-da-cooperacao-internacional-descentralizada-do-brasil-2013-brasilia-df>. Acesso em: 24 jun. 2020.

BRASIL. Subchefia de Assuntos Federativos. **Relatório sobre a VI Reunião / III Seminário da Cooperação Internacional Descentralizada do Brasil**. Macapá, AM, 18 e 19 ago. 2014. 2014b. Disponível em: <http://www.portalfederativo.gov.br/articulacao-federativa/assessoria-internacional/eventos-e-reunioes/iii-seminario-e-a-vi-reuniao-da-cooperacao-internacional-descentralizada-realizados-em-macapa-ap-nos-dias-18-e-19-de-agosto>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Subchefia de Assuntos Federativos. **Relatório sobre o Encontro da Cooperação Internacional Descentralizada do Brasil**. Brasília, DF, 12 dez. 2013. 2013c. Disponível em: <http://www.portalfederativo.gov.br/articulacao-federativa/assessoria-internacional/eventos-e-reunioes/encontro-da-cooperacao-internacional-descentralizada-do-brasil-belo-horizonte-mg/encontro-da-cooperacao-internacional-descentralizada-do-brasil-belo-horizonte-mg>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Subchefia de Assuntos Federativos. **Relatório sobre o II Encontro da Cooperação Internacional Descentralizada do Brasil**. Recife, PE, 24 mar. 2014. 2014a. Disponível em: <http://www.portalfederativo.gov.br/articulacao-federativa/assessoria-internacional/eventos-e-reunioes/ii-encontro-e-v-reuniao-da-cooperacao-internacional-descentralizada-do-brasil-recife-pe/relatorio-ii-encontro-cid-recife>. Acesso em: 20 jun. 2020.

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

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

BRITO, E. S. Consórcios Intermunicipais: coordenação, colaboração e a nova Governança Pública. In: CARNEIRO, J. M. B.; BRITO, E. S. **Consórcios Intermunicipais e Políticas Públicas Regionais**. São Paulo: Oficina Municipal, 2019.

CANAL DO FONARI. **Roberto Trevas e a atuação internacional de Jabotão dos Guararapes**. 2016. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=CWpxyzlLtSU>. Acesso em: 20 jun. 2020.

CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F. G.. Subsistemas, comunidades e redes para a análise da participação no processo de políticas públicas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 4, n. 2, jul. – dez. 2014, p. 65 – 80. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/2912/pdf>. Acesso em: 20 jun. 2020.

CERVO, A. L. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.

CEZÁRIO, G. L. **Atuação Global Municipal**. Dimensões e Institucionalização. Brasília: CNM, 2011.

CLARKE, M. Foreign Policy Implementation: Problems and Approaches. **British Journal of International Studies**, [S.l.], vol. 5, n. 2, jul. 1979, p. 112 – 128. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/20096858?seq=1/>. Acesso em: 23 jun. 2020.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS - CNM. **As Áreas Internacionais dos Municípios Brasileiros**: Observatório da Cooperação Descentralizada - Etapa 1 / Confederação Nacional dos Municípios. Brasília: CNM, 2011.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS - CNM. **Atuação Internacional Municipal: Cooperação e Implementação de Políticas Públicas**. Brasília: CNM, 2016.

DOWDING, K.. Model or metaphor: a critical review of the policy network approach. **Political Studies**, vol. 43, 1995, p. 136 - 158.

DUCHACEK, I. D. Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations. In: MICHELMANN, H. J; SOLDATOS, P (ed.). **Federalism and International Relations: the role of subnational units**. New York: Oxford University Press, 2001, p. 1 - 33.

FARIA, C. A. P. **Políticas Públicas e relações internacionais**. Brasília: ENAP, 2018.

FARIA, C. A. P.; NOGUEIRA, J. L. M.; LOPES, D. B. Política externa brasileira e cooperação Sul-Sul: a implementação do Fórum IBAS. In: FARIA, C. A. P.. **Implementação de Políticas Públicas**. Teoria e Prática. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012.

FAUSTO, B. **História do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

FERNANDES, M. P.; WAGNER, R. Integração Regional: o Mercosul na enseada das orientações políticas. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, Porto Alegre, v. 7, n. 13, jan./jun. 2018, p. 264 – 283.

FERREIRA, B. G. A paradiplomacia no Rio Grande do Sul (2007 – 2014): um comparativo das ações externas em diferentes posições político-partidárias. In: 1º SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CIÊNCIA POLÍTICA, 2015, Porto Alegre: UFRGS, 2015.

FIGUEIRA, A. R. **Introdução à análise de política externa**. São Paulo: Saraiva, 2011.

FLEURY, S. 2005. Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública. **Revista Administração em Diálogo - RAD** [S.L.], v. 7, n. 1, pp. 77-89. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/rad/article/view/671>>. Acesso em: 30 jan. 2020.

FLEURY, S. **Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS E GESTORES MUNICIPAIS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS - FONARI. **Carta de Princípios**. 2009a.

FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS E GESTORES MUNICIPAIS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS – FONARI. **Programação da reunião do Fórum de Secretários Municipais de Relações Internacionais**. Reunião Geral da FNP – Fortaleza/CE – 30/nov e 1º/dez de 2009. 2009b.

FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS E GESTORES MUNICIPAIS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS – FONARI. **Proposta de Estatuto**. 2011a. Disponível em: <https://blogfonari.files.wordpress.com/2012/08/estatuto-do-fonari.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2020.

FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS E GESTORES MUNICIPAIS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS – FONARI. **Ata Nº 01/2011. Reunião do Fórum de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais**. 2011b. Disponível em: <https://blogfonari.files.wordpress.com/2012/08/fonari-ata-01-20111.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2020.

FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS E GESTORES MUNICIPAIS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS – FONARI. **Ata Nº 02/2011. Reunião do Fórum de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais**. 2011c. Disponível em: <https://blogfonari.files.wordpress.com/2012/08/fonari-ata-02-20111.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2020.

FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS E GESTORES MUNICIPAIS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS – FONARI. **Ata Nº 01/2012. Reunião do Fórum de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais**. 2012a. Disponível em: <https://blogfonari.files.wordpress.com/2012/08/ata-fonari-2012-1.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2020.

FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS E GESTORES MUNICIPAIS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS – FONARI. **Ata Nº 02/2012. Reunião do Fórum de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais**. 2012b. Disponível em: <https://blogfonari.files.wordpress.com/2012/08/ata-fonari-2012-2.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2020.

FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS E GESTORES MUNICIPAIS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS – FONARI. **Ata Nº 03/2012. Reunião do Fórum de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais.** 2012c. Disponível em: <https://blogfonari.files.wordpress.com/2012/08/ata-fonari-2012-3.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2020.

FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS E GESTORES MUNICIPAIS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS - FONARI. **Informe Final de Gestão 2011 – 2013.** Prefeitura de Belo Horizonte. 2013 a. Disponível em: <https://blogfonari.wordpress.com/about/publicacoes/>. Acesso em 14 jul. 2019.

FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS E GESTORES MUNICIPAIS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS - FONARI. **Ata Nº 01/2013. Reunião do Fórum de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais – 23 de abril de 2013.** 2013b. Disponível em: <https://blogfonari.files.wordpress.com/2012/08/ata-01-fonari-2013.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2020.

FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS E GESTORES MUNICIPAIS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS - FONARI. **Ata Nº 01/2013. Lista de Presença.** 2013c. Disponível em: <https://blogfonari.files.wordpress.com/2012/08/lista-de-presenc3a7a.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2020.

FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS E GESTORES MUNICIPAIS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS - FONARI. **Ata Nº 02/2013. Reunião do Fórum de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais – 11 de junho de 2013.** 2013d. Disponível em: <https://blogfonari.files.wordpress.com/2012/08/ata-02-fonari-2013.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2020.

FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS E GESTORES MUNICIPAIS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS - FONARI. . **Ata Nº 02/2013. Lista de Presença.** 2013e. Disponível em: <https://blogfonari.files.wordpress.com/2012/08/lista-de-presenc3a7a1.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2020.

FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS E GESTORES MUNICIPAIS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS - FONARI. **Relatoria. Assembléia FONARI – 09/12/2013.** 2013f. Disponível em: https://blogfonari.files.wordpress.com/2014/02/relatoria_assembleia-fonari_dez2013.pdf. Acesso em: 20 jun. 2020.

FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS E GESTORES MUNICIPAIS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS - FONARI. **Relatoria. Lista de Presença.** 2013g. Disponível em: <https://blogfonari.files.wordpress.com/2014/02/lista-1-assembleia.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2020.

FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS E GESTORES MUNICIPAIS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS – FONARI. **Balanco. Ano de 2014.** 2014a. Disponível em: <https://blogfonari.files.wordpress.com/2015/03/balanc3a7o-fonari-2014.pdf>. Acesso em 14 jul. 2019.

FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS E GESTORES MUNICIPAIS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS - FONARI. **Ata 1. Registro de atividade. Reunião do FONARI de 25/03/2014.** 2014b. Disponível em: https://blogfonari.files.wordpress.com/2014/04/ata_140325_reunic3a3orecifefonari_vf.pdf. Acesso em: 20 jun. 2020.

FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS E GESTORES MUNICIPAIS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS - FONARI. **Ata 2. Registro de atividade. Reunião do FONARI de 20/05/2014.** 2014c. Disponível em: https://blogfonari.files.wordpress.com/2014/06/ata_reuniaofonari_sp.pdf. Acesso em: 20 jun. 2020.

FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS E GESTORES MUNICIPAIS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS - FONARI. **Ata 3. Registro de atividade. Reunião do FONARI de 10/11/2014.** 2014d. Disponível em: https://blogfonari.files.wordpress.com/2012/08/ata_reunic3a3o-ordinc3a1ria-fonari_campinas_66fnp.pdf. Acesso em: 20 jun. 2020.

FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS E GESTORES MUNICIPAIS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS - FONARI. **Ata 1. Registro de atividade. Reunião do FONARI de 07/04/2015.** 2015. Disponível em: <https://blogfonari.files.wordpress.com/2012/08/ata-da-reunic3a3o-ordinc3a1ria-do-fonari-brasc3adlia-iii-emds1.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2020.

FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS E GESTORES MUNICIPAIS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS - FONARI. **Assembleia do Fórum Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais. Lista de Presença.** 2017.

FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS E GESTORES MUNICIPAIS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS - FONARI. **Vídeo: Rodrigo Perpétuo, chefe da Assessoria de Relações Internacionais do Governo de Minas Gerais.** 2016a. Disponível em: <https://blogfonari.wordpress.com/2016/03/14/video-rodriigo-perpetuo-chefe-da-assessoria-de-relacoes-internacionais-do-governo-de-minas-gerais/>. Acesso em: 20 jun. 2020.

FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS E GESTORES MUNICIPAIS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS - FONARI. **Frente Nacional de Prefeitos lança IV EMDS durante Habitat III.** 2016b. Disponível em: <https://blogfonari.wordpress.com/2016/10/10/frente-nacional-de-prefeitos-lanca-iv-emds-durante-habitat-iii/>. Acesso em: 20 jun. 2020.

FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS E GESTORES MUNICIPAIS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS - FONARI. **Quem somos.** 2020a. Disponível em: <https://blogfonari.wordpress.com/quem-somos/>. Acesso em: 20 jun. 2020.

FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS E GESTORES MUNICIPAIS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS - FONARI. **Estrutura.** 2020b. Disponível em: <https://blogfonari.wordpress.com/estrutura/>. Acesso em: 20 jun. 2020.

FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS E GESTORES MUNICIPAIS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS - FONARI. **Objetivos**. 2020c. Disponível em: <https://blogfonari.wordpress.com/objetivos/>. Acesso em 20 jun. 2020.

FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS E GESTORES MUNICIPAIS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS - FONARI. **Princípios**. 2020d. <https://blogfonari.wordpress.com/principios/>. Acesso em: 20 jun. 2020.

FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS E GESTORES MUNICIPAIS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS - FONARI. **Histórico**. 2020e. Disponível em: <https://blogfonari.wordpress.com/about/historico/>. Acesso em: 20 jun. 2020.

FRÓIO, L. R.. **Paradiplomacia e o impacto da alternância de governos na atuação internacional dos estados brasileiros**. Tese – Doutorado em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

GARNICA, S. D. **Atuação internacional dos municípios brasileiros à luz da Constituição Dirigente de 1988: um estudo de caso da Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas de São Paulo**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista, Franca, 2015.

GESTOR 1. **Entrevista concedida à autora**. [out. 2019]. Porto Alegre, 2019. 1 arquivo .mp3 (28min.).

GESTOR 2. **Entrevista concedida à autora**. [jan. 2020]. Porto Alegre, 2020. 1 arquivo .mp3 (36min.).

GESTOR 3. **Entrevista concedida à autora**. [out. 2019]. Porto Alegre, 2019. 1 arquivo .mp3 (28min.).

GESTOR 4. **Entrevista concedida à autora**. [nov. 2019]. Porto Alegre, 2019. 1 arquivo .mp3 (39min.).

GESTOR 5. **Entrevista concedida à autora**. [out. 2019]. Porto Alegre, 2019. 1 arquivo .mp3 (1h56min.).

GESTOR 6. **Entrevista concedida à autora**. [nov. 2019]. Porto Alegre, 2019. 1 arquivo .mp3 (37min.).

GESTOR 7. **Entrevista concedida à autora**. [out. 2019]. Porto Alegre, 2019. 1 arquivo .mp3 (1h09min.).

GESTOR 8. **Entrevista concedida à autora**. [jan. 2019]. Porto Alegre, 2019. 1 arquivo .mp3 (1h12min.).

GESTOR 9. **Respostas a questionário elaborado pela autora**. [jun – ago. 2019]. Porto Alegre, 2019.

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

GONÇALVES, F. C. N. I.; OLIVEIRA, P. C. A política externa (sub)nacional: um estudo da paradiplomacia do Estado do Rio de Janeiro e sua relação com o governo federal. **Conjuntura Global**, vol. 6, n. 1, jan/abr. 2017, p. 94 – 115.

GONÇALVES, W. **Relações Internacionais**. [S.l.]: Centro Brasileiro de Documentação e Estudos da Bacia do Prata: 2003. Disponível em: <http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/bibliotecatextoeletronico.htm>. Acesso em: 20 jun. 2020.

GOULART, J. O. Processo constituinte e arranjo federativo. **Lua Nova**, São Paulo, vol. 88, 2013, p. 185 – 215.

GRIN, E. Federalismo, governança e cooperação intermunicipal no Brasil: um balanço da literatura. In: CARNEIRO, J. M. B.; BRITO, E. S. **Consórcios Intermunicipais e Políticas Públicas Regionais**. São Paulo: Oficina Municipal, 2019.

GUARULHOS. **Lei nº 6065, de 19 de abril de 2005**. Dispõe sobre alterações na estrutura administrativa da Prefeitura de Guarulhos, criação e extinção de cargos públicos e dá providências correlatas. 2005. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/g/guarulhos/lei-ordinaria/2005/607/6065/lei-ordinaria-n-6065-2005-dispoe-sobre-alteracoes-na-estrutura-administrativa-da-prefeitura-de-guarulhos-criacao-e-extincao-de-cargos-publicos-e-da-providencias-correlatas>. Acesso em: 20 jun. 2020.

HOCKING, B. Regionalismo: uma perspectiva das Relações Internacionais. In: VIGEVANI et al. (orgs). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; EDUSC, 2004. <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/3010-atos-assinados-por-ocasio-da-visita-da-presidenta-dilma-rousseff-aos-estados-unidos-da-america-washington-9-de-abril-de-2012>. Acesso em: 10 jul. 2019.

INGRAM, H. M.; FIEDERLEIN, S. L. Traversing Boundaries: a public approach to the Analysis of Foreign Policy. **The Western Political Quarterly**, [S.l.], vol. 41, n. 4, dec. 1988, p. 725 – 745. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/448491?seq=1>. Acesso em: 20 jun. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **IBGE divulga as estimativas populacionais dos municípios em 2011**. 2011. Disponível em: <https://censos.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/14078-asi-ibge-divulga-as-estimativas-populacionais-dos-municipios-em-2011>, Acesso em: 10 ago. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros – 2012**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo 2010. Tabelas**. 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html?=&t=resultados>. Acesso em: 10 ago. 2020.

JUNQUEIRA, C. G. B. A criação das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRIs) como nova realidade da inserção internacional dos entes subnacionais brasileiros. **Boletim de Economia e Política Internacional – BEPI**, n. 21, set./dez. 2015, p. 71 – 84.

KENIS, P.; SCHNEIDER, V. Policy Networks and Policy Analysis: scrutinizing a new analytical toolbox. In: MARIN, B.; MAYNTZ, R. (org.). **Policy Networks: empirical evidence and theoretical considerations**. Campus Verlag, Frankfurt/Bolder, 1991.

KINCAID, J. Constituent Diplomacy in Federal Polities and the Nation-state: Conflict and Co-operation. In: MICHELMANN, H. J.; SOLDATOS, P (ed.). **Federalism and International Relations: the role of subnational units**. New York: Oxford University Press, 2001 (reprinted), p. 54 - 74.

KLEIMAN, A. **Um olhar brasileiro sobre a ação internacional dos governos subnacionais**. In: PINHEIRO, L.; MILANI, C. R. S. (org.). **Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012, p. 301 – 330.

LASSANCE, P. T. F. Federalismo no Brasil: trajetória institucional e alternativas para um novo patamar de construção do Estado. In: LINHARES, P. T. F.; MENDES, C. C.; LASSANCE, A. **Federalismo à brasileira: questões para discussão**. Brasília: IPEA, 2012, p. 23 – 37.

LENTER, H.H.. Public Policy and Foreign Policy: Divergences, Intersections, Exchange. **Review of Policy Research**, vol. 23, n. 1, p. 169 – 181, 2006.

LEQUESNE, C.; PAQUIN, S. Federalism, Paradiplomacy and Foreign Policy: A Case of Mutual Neglect. **International Negotiation**, vol. 22, n. 2, 2017, p. 183-204.

LIMA, D. P.. **A percepção de Belo Horizonte sobre o “apoio” institucional do governo central brasileiros aos entes federativos em suas atuações internacionais**. In: II SEMANA DE CIÊNCIA POLÍTICA. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2014, p. 1 – 20. Disponível em: http://www.semecip.ufscar.br/?page_id=162. Acesso em: 20 jun. 2020.

LINHARES, P. .T. F. S.; MESSEMBERG, R. P.; FERREIRA, A. P. L. Transformações na federação brasileira: o consórcio intermunicipal no Brasil do início do século XXI. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 12, 2017, p. 67 – 74. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8102?mode=full>. Acesso em: 20 jun. 2020.

LINHARES, P. T. F.; MENDES, C. C.; LASSANCE, A. **Federalismo à brasileira: questões para discussão**. Brasília: IPEA, 2012.

LOWI, T. American Business Public Policy: case studies. **World Politics**, vol. 16, n. 4, 1964, p. 677 – 716.

LOWI, T. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, vol. 32, n. 4, 1972, p. 298 – 310. Disponível em: https://www.academia.edu/19759042/Four_Systems_of_Policy_Politics_and_Choice_por_Theodore_J._Lowi. Acesso em 20 jun. 2020.

MARANHÃO. **Medida Provisória nº 291 de 22 de fevereiro de 2019**. Reorganiza a estrutura da Empresa Maranhense de Administração de Recursos Humanos e Negócios Públicos – EMARHP, extingue a Comissão Central Permanente de Licitação, recria a Secretaria de Estado de Turismo, transforma a Secretaria Extraordinária de Programas Especiais em Secretaria de Estado de Programas Estratégicos e dá outras providências. 2019. Disponível em: <http://stc.ma.gov.br/legisla-documento/?id=5394>. Acesso em: 20 jun. 2020.

MARANHÃO. Secretaria de Estado de Programas Estratégicos. **A Equipe**. 2020. Disponível em: <http://sepe.ma.gov.br/a-equipe/>. Acesso em: 20 jun. 2020.

MARENCO, A.; NOLL, M. I (orgs.). **A política, as políticas e os controles**. Como são governadas as cidades brasileiras. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2018.

MARSH, D.; RHODES, R. A. W. New directions in the study of policy networks. **European Journal of Political Research**, vol. 21, 1992a, p. 181 – 205.

MARSH, D.; RHODES, R. A. W. Policy Networks in British Politics. A Critique of Existing Approaches. In: MARSH, D.; RHODES, R.A.W. **Policy Networks in British Government**. Oxford: The Clarendon Press, 1992b, p. 1 – 31.

MARX, V. **Las ciudades como actores políticos en las Relaciones Internacionales**. 2008. Tese – Doutorado em Ciências Políticas, Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 2008.

MASSARDIER, G. 2006. Redes de Política Pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas Públicas** (col.). Brasília: ENAP, pp. 167 - 186.

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

MAYNTZ, R.. Modernization and the Logic of Interorganizational Networks. In: CHILD, J.; CROZIER, M.; MAYNTZ, R. (eds). **Societal Change between Market and Organization**. Aldershot: Avebury, 1993.

MEIRELES, T. O. Da diplomacia federativa à cooperação internacional federativa. 2016. Dissertação - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-13032017-112529/pt-br.php>. Acesso em: 12 abr. 2018.

MELO, A. B. C. M. Municipalismo, nation building e a modernização do Estado no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 8, n. 23, out. 1993.

MERCHER, L.; PEREIRA, A. E. Paradiplomacia como Política Externa e Política Pública: modelo de análise aplicado ao caso da cidade do Rio de Janeiro. **Ver. Carta Inter.**, Belo Horizonte, v. 13, n. 2, 2018, p. 195 – 222.

MIKLOS, M. **A inserção internacional de unidades subnacionais percebida pelo estado nacional: a experiência brasileira**. 2010. Dissertação - Relações Internacionais, Programa San Tiago Dantas, São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/ipri/btd/index.php/10-dissertacoes/1289-a-insercao-internacional-de-unidades-subnacionais-percebida-pelo-estado-nacional-a-experiencia-brasileira>. Acesso em: 12 abr. 2018.

MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Revista Contexto Internacional**, vol. 25, n. 1, 2013, p. 11 – 41.

MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L.. **Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

MINAS GERAIS. Secretaria de Casa Civil e de Relações Institucionais. **Assessoria de Relações Internacionais**. 2018. Disponível em: <http://www.casacivil.mg.gov.br/index.php/component/gmg/page/136-relacoes-internacionais>. Acesso em: 10 jun. 2019.

MINAS GERAIS. **Assessoria de Relações Internacionais**. 2019. Disponível em: https://www.mg.gov.br/instituicao_unidade/assessoria-de-relacoes-internacionais. Acesso em: 10 jun. 2019.

MOHN, P. A repartição de competências na Constituição de 1988. **Revista de informação legislativa**, vol. 47, n. 187, jul./set. 2010, p. 215 – 244. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/198704>. Acesso em: 20 jun. 2020.

MULLER, P.; SULER, Y. **A Análise das Políticas Públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

NETO, L. G. A.. Paradiplomacia na Cidade do Rio de Janeiro. In: MARCOVITCH, J; DALLARI, P. B. A. (org.). **Relações Internacionais de âmbito Subnacional: A Experiência de Estados e Municípios**. São Paulo: IRI/USP, 2014. p. 73 - 79.

NUÑEZ, T. A Experiência da Assessoria de Cooperação e Relações Internacionais do Governo do Estado do Rio Grande do Sul. In: MARCOVITCH, J.; DALLARI, P. B. A. (org.). **Relações Internacionais de âmbito Subnacional: A Experiência de Estados e Municípios**. São Paulo: IRI/USP, 2014. p. 48 - 56.

OBSERVATÓRIO BRASIL E O SUL. **Boletim Brasil e o Sul**. Boletim Brasil e o Sul, 3ª edição, maio de 2015.

PEREIRA, C. S. O processo de internacionalização de Minas Gerais: possibilidades e desafios. In: MARCOVITCH, J.; DALLARI, P. B. A. (org.). **Relações Internacionais de âmbito Subnacional: A Experiência de Estados e Municípios**. São Paulo: IRI/USP, 2014. p. 40 - 47.

PEREIRA, J. A. L.. O federalismo na diplomacia brasileira: o interesse do Itamaraty nas ações externas de governos subnacionais. **Cena Internacional – Revista de Análise em Política Internacional**, ano 6, n. 2, dez. 2004, p. 144 – 159.

PERNAMBUCO. **Lei Nº 15.664, de 10 de dezembro de 2015**. Altera a Lei Nº 15.452, de janeiro de 2015, que dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Poder Executivo. 2015. Disponível em: <http://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=17669&tipo=>. Acesso em: 20 jul. 2019.

PERNAMBUCO. **Secretaria Executiva de Articulação Internacional**. s.d. Disponível em: <http://www.portalfederativo.gov.br/articulacao-federativa/assessoria-internacional/eventos-e-reunioes/ii-encontro-e-v-reuniao-da-cooperacao-internacional-descentralizada-do-brasil-recife-pe/governodoestadodepernambuco.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2019.

PERNAMBUCO. **Decreto Nº 37, 388, de 10 de novembro de 2011**. Aprova o Regulamento da Secretaria de Governo, e dá outras providências. 2011. Disponível em: <http://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=10862&tipo=TEXTTOORIGINAL>. Acesso em: 20 jul. 2019.

PERPÉTUO, R. O. Estudo de caso - Município de Belo Horizonte. In: MARCOVITCH, J.; DALLARI, P. B. A. (org.). **Relações Internacionais de âmbito Subnacional: A Experiência de Estados e Municípios**. São Paulo: IRI/USP, 2014. p. 80 - 120.

PINHEIRO, L.; MILANI, C. R. S. **Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. **Decreto Nº 14.816, de 27 de janeiro de 2005**. Estabelece a estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Gestão e Acompanhamento Estratégicos - SGAE, da Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local – SMCPGL, do Gabinete de Programação Orçamentária – GPO, do Gabinete de Captação de Recursos e Investimentos – GCRI, do Gabinete de Acessibilidade e Inclusão Social - GACIS, altera o art. 2º do Decreto nº 9.391/89 e dá outras providências. 2005a. Disponível em: <http://leismunicipa.is/cpuah>. Acesso em: 20 jul. 2019.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. **Decreto Nº 14.903, de 22 de julho de 2005**. Altera a Estrutura Organizacional da SMCPGL, o inciso XX, do art. 2º, do Decreto nº 9.391, de 17 de fevereiro de 1989 e dá outras providências. 2005b. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs>. Acesso em: 20 jul. 2019.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. **Decreto Nº 19.698, de 9 de março de 2017**. Inclui as Secretarias Municipais, criadas pela Lei Complementar nº 810, de 4 de janeiro 2017, na estrutura da Administração Direta (AD), da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA), cria o Gabinete do Secretário (GS), da Secretaria Municipal de Serviços Urbanos (SMSUrb), altera a estrutura organizacional do Gabinete do Prefeito (GP), da Procuradoria-Geral do Município (PGM), da Secretaria Municipal de Obras e Viação (SMOV), da Secretaria Municipal de Gestão (SMGES), da Secretaria Municipal da Juventude (SMJ) e Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico e Orçamento (SMPEO) alterando os incisos I, VI, VII XIX, XXI e XXVIII do art. 2º do Decreto nº 9.391, de 17 de fevereiro de 1989 - que consolida a Estrutura Geral da Administração Centralizada do Município, lota

Cargos em Comissão e Funções Gratificadas criados pelas Leis nº 6.309, de 28, de dezembro de 1988 e Lei nº 6.151, de 13 de julho de 1988. 2017. Disponível em: <http://leismunicipa.is/cfbqv>. Acesso em: 20 jul. 2019.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. **Decreto Nº 20.106, de 19 de novembro de 2018**. Consolida a estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Relações Institucionais (SMRI) nos termos das Leis Complementares nº 810, de 4 de janeiro de 2017, e nº 817, de 30 de agosto de 2017. 2018. Disponível em: <http://leismunicipa.is/pderw>. Acesso em: 20 jul. 2019.

PRAZERES, T. L.. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração regional. In: VIGEVANI et al. (orgs). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; EDUSC, 2004, p. 283 – 312.

PUTNAM, R. D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista Sociol. Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, jun. 2010, p. 147 – 174. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0104-4782010000200010&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 20 jun. 2020.

RHODES, R. A. W.. **Beyond Westminster and Whitehall**: the sub-central governments of Britain. [S.L.]: Taylor & Francis e-Library, 2003.

RHODES, R. A. W. Understanding Governance: ten years on. **Organization Studies**, vol. 28, n. 08, 2007, p. 1 - 22.

RHODES, R. A. W. Policy Network Analysis. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (eds.). **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 425 - 447.

RIBEIRO, L. M. Federalismo, Governo Local e Políticas Sociais no Brasil entre 1996 e 2004. In: HOCHMAN, G.; FARIA, C.A.P. **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. 2013. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/10.7476/9788575415504>. Acesso em: 04 mai. 2018.

RIBEIRO, M. C. M. Globalização e novos atores: a paradiplomacia das cidades brasileiras. Salvador: EDUFBA, 2009.

RIO DE JANEIRO (RJ). Gabinete do Prefeito - GBP. **Estrutura**. 2019. Disponível em: <http://prefeitura.rio/web/gbp/estrutura>. Acesso em: 10 jul. 2019.

RIO DE JANEIRO (RJ). Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. **Relatório da Coordenadoria de Relações Internacionais**. Rio + Internacional. 2016. Disponível em: prefeitura.rio/documents/4804537/8c7ff4cf-d6ab-4507-9767-29739e31494c. Acesso em: 10 jul. 2019.

RIO DE JANEIRO (RJ). Gabinete do Prefeito - GBP. **Estrutura**. 2019. Disponível em: <http://prefeitura.rio/web/gbp/estrutura>

RIO DE JANEIRO (RJ). Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. **Relatório da Coordenadoria de Relações Internacionais**. Rio + Internacional. 2016. Disponível em: prefeitura.rio/documents/4804537/8c7ff4cf-d6ab-4507-9767-29739e31494c

RODRIGUES, G. M. A. A inserção internacional das cidades: notas sobre o caso brasileiro. In: VIGEVANI et al. (orgs). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; EDUSC, 2004

RODRIGUES, G. M. A. **Política Externa Federativa: análise de ações internacionais de Estados e Municípios brasileiros**. Tese (Centro de Estudos Brasileiros de Relações Internacionais - CEBRI). Rio de Janeiro: CEBRI, 2006. Disponível em: <http://www.paradiplomacia.org/upload/downloads/4713d9cafa1234bb867f8f4eec0f221fpoliticaexternafederativa.pdf>. Acesso em: 09 ago. 2018.

RODRIGUES, G. M. A. Relações Internacionais Federativas no Brasil. **DADOS** – Revista de Ciências Sociais, vol. 51, n. 4, 2008, p. 1015 – 1034.

RODRIGUES, G.. **A internacionalização das cidades e a cooperação descentralizada**. Trabalho apresentado no ConjuntuRI, Pelotas, RS, 2016.

ROSA, L. B. A Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas da Prefeitura Municipal de São Paulo. In: MARCOVITCH, J.; DALLARI, P. B. A. (org.). **Relações Internacionais de âmbito Subnacional: A Experiência de Estados e Municípios**. São Paulo: IRI/USP, 2014. p. 57 - 72.

RUAS, M. G. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Depto. De Ciências da Administração/ UFSC; Brasília: Capes/ UAB, 2014.

SABATIER, P. A.. Policy change over a decade or more. In.: SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. **Policy Change and Learning: an advocacy coalition approach**. Boulder, CO: WestView Press, 1993, p. 13-39.

SABATIER, P. A. **Theories of the policy process**. Boulder: Westview Press, 2007.

SALOMÓN, M.; PINHEIRO, L. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 56, n. 1, 2013, p. 40 - 59. Disponível em: www.scielo.br/pdf/rbpi/v56n1/03.pdf. Acesso em 03 out. 2018.

SALOMÓN, M. A dimensão subnacional da política externa brasileira: determinantes, conteúdos e perspectivas. In: PINHEIRO, L.; MILANI, C. R. S. **Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012, p. 269 - 300.

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**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, jan/jun 2007, p. 99 - 147.

SALOMÓN, M.; PINHEIRO, L. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 56, n. 1, 2013, p. 40 - 59. Disponível em: www.scielo.br/pdf/rbpi/v56n1/03.pdf. Acesso em 03 out. 2018.

SALVADOR. **Decreto nº 19.390, de 18 de março de 2009**. Aprova o regimento do Gabinete do Prefeito, e dá outras providências. 2009. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/decreto/2009/1939/19390/decreto-n-19390-2009-aprova-o-regimento-do-gabinete-do-prefeito-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 20 jun. 2020.

SANCHEZ, M. R. et al. Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967 – 1988). **Revista Sociol. Polit.**, Curitiba, vol. 27, nov. 2006, p. 125 – 143.

SANO, H.; ABRUCIO, F. L. Federalismo e Articulação Intergovernamental: os conselhos de secretários estaduais. In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (org.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013, p. 213 - 246.

SANO, H.; ABRUCIO, F. L. Federalismo e Articulação Intergovernamental: os conselhos de secretários estaduais. In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (org.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013, p. 213 - 246.

SANTOS, L. W.; ALBUQUERQUE, M. A pandemia de Covid-19 nas políticas doméstica e externa do Brasil. **Horizontes ao Sul**, on-line, 24 jul. 2020. Disponível em: <https://www.horizontesaosul.com/single-post/2020/07/24/A-PANDEMIA-DE-COVID-19-NAS-POLITICAS-DOMESTICA-E-EXTERNA-BRASIL>. Acesso em: 20 jul. 2020.

SÃO PAULO (SP). **São Paulo é eleita Coordenadora do FONARI**. 2013. Disponível em: [/noticias/?p=163903](http://noticias/?p=163903). Acesso em: 08 abr. 2019.

SARFATI, G. **Teoria das relações internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2005.

SILVA, A. V. C. A política externa do governo Michel Temer (2016 – 2018): mudanças para a legitimidade? Um teste da teoria de Charles Hermann. **Rev. Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 10, n. 49, jan./mar. 2019, p. 23 – 41.

SNYDER, R. et al.. **Foreign Policy Decision-Making (Revisited)**. New York: Palgrave Macmillan, 2002.

SOLDATOS, P. An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors. In: MICHELMANN, H. J.; SOLDATOS, P (ed.). **Federalism and International Relations: the role of subnational units**. New York: Oxford University Press, 2001, p. 34 - 53.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Ver. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 24, jun. 2005, p. 105 – 121.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez. 2006, p. 20 – 45.

TAVARES, R. As Relações Internacionais do Estado de São Paulo. In: MARCOVITCH, J.; DALLARI, P. B. A. (org.). **Relações Internacionais de âmbito Subnacional: A Experiência de Estados e Municípios**. São Paulo: IRI/USP, 2014. p. 12 - 27.

TOLBERT, P.S.; ZUCKER, L. G. A institucionalização da teoria institucional. In: CLEGG, S.; HARDY, C.; NORD, W. R. (orgs.); CALDAS, M.; FACHIN, R.; FISCHER, T. (orgs. ed. Brasileira). **Handbook de estudos organizacionais: modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1999, p. 194 – 225.

UBERLÂNDIA. Prefeitura de Uberlândia. **Ofício nº 045/2017 – SEDEIT/DPI**. À Coordenação do Fórum Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais. 2017.

VIGEVANI et al. (orgs). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; EDUSC, 2004

VIGEVANI, T. El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Brasil. **Integración y Comercio**, n. 21, jul./dic. 2004, p. 27-46. Disponível em: http://www.cedec.org.br/files_pdf/Elmarcojuridicoe_institucionalparalagestion.pdf Acesso em 20 jun. 2019.

VIGEVANI, T.. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo , v. 21, n. 62, 2006, p. 127-139. Disponível em:http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-9092006000300010&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 07 jul. 2019.

VIOTTI, P. R.; KAUPPI, M. K. **International Relations Theory**. [S.l.]: Pearson Education, 2012.

ZURBRIGGEN, C. La utilidad del análisis de redes de políticas públicas. **Argumentos**, México, v. 24, n. 66, ago. 2011, p. 181-209. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S01877952011000200008&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 30 jan. 2020.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO

Política Externa Federativa: estudo de caso do FONARI

Este questionário faz parte do projeto de dissertação “Política Externa Federativa e coordenação subnacional: estudo de caso do FONARI”, elaborado pela mestrandia Karina Pietro Biasi Ruiz no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. A pesquisa está sendo conduzida sob orientação das professoras Maria Izabel Saraiva Noll e Luciana Leite Lima e tem como objetivo compreender os processos de articulação de gestores municipais e estaduais em torno da temática da política externa federativa. O questionário leva cerca de 10 a 15 minutos para ser respondido e sua contribuição é essencial para o esta pesquisa.

Antes de continuar, por favor, leia o termo de consentimento abaixo.
*Obrigatório

1. TERMO DE CONSENTIMENTO *

Declaro, por meio deste termo, que concordo em participar na pesquisa “Política Externa Federativa e coordenação subnacional: estudo de caso do FONARI” pela mestrandia Karina Pietro Biasi Ruiz no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e sob orientação da Prof. Maria Izabel Saraiva Noll e da Prof. Luciana Leite Lima. Afirmo que aceito participar por vontade própria, sem receber incentivos financeiros ou ter qualquer ônus. Estou ciente de que as informações por mim fornecidas serão analisadas de forma anônima e de que posso desistir da minha participação na presente pesquisa sem prejuízos, sanções ou constrangimentos. Ademais, fui informada(o) de que posso contatar a pesquisadora a qualquer momento que julgar necessário por meio do e-mail kpbruiz@gmail.com.
Marcar apenas uma oval.

Concordo com este termo de consentimento.

Não concordo com este termo de consentimento.

Você se identifica como? *

Marcar apenas uma oval.

Mulher

Homem

Não-binário

Prefere não se identificar

3. Qual a sua idade? *

Marcar apenas uma oval.

Entre 18 e 30 anos

Entre 31 e 40 anos

Entre 41 e 50 anos

Entre 51 e 60 anos

Mais de 60 anos

4. Qual sua nacionalidade? *

5. Onde você mora? *

Marcar apenas uma oval.

Não moro no Brasil.

DF

PA

RS

AC

ES

PB

RO

AL

GO

PR

RR

AP

MA

PE

SC

AM

MT

RN

SP

BA

MS

PI

SE

CE

MG

RJ

TO

6. Qual a sua formação? *

Marcar apenas uma oval.

- Ensino Fundamental Incompleto *Ir para a pergunta 10.*
 Ensino Fundamental *Ir para a pergunta 10.*
 Ensino Médio *Ir para a pergunta 10.*
 Ensino Técnico *Ir para a pergunta 10.*
 Ensino Superior

7. Qual seu grau acadêmico? *

Marcar apenas uma oval.

- Tecnólogo(a) Bacharel Licenciado(a)
 Mestre Doutor(a)

8. Em qual instituição? *

9. Em qual curso? *

10. Qual sua profissão? *

11. Por favor, cite três funções que você tenha exercido e considere importantes em sua carreira. *

12. Desde sua formação, o FONARI tem promovido uma série de encontros, reuniões e outros eventos. Aproximadamente de quantos eventos do FONARI você participou? *

Marcar apenas uma oval.

- Nenhum *Ir para a pergunta 25.*
 Entre 1 e 3
 Entre 4 e 6
 Entre 7 e 10
 Entre 11 e 20
 Mais de 20

13. Sua participação de deu majoritariamente como:

Marcar apenas uma oval.

- Representante de município ou estado membro
 Observador
 Convidado especial
 Outro

14. Em qual(is) ano(s) você participou do FONARI? *

Marque todas que se aplicam.

- 2009 2012 2015
 2010 2013 2016 2018
 2011 2014 2017 2019

15. Ao participar, você representava: *

Marcar apenas uma oval.

Município

Ir para a pergunta 16.

Outro

Ir para a pergunta 21.

Estado/Distrito Federal

Ir para a pergunta 17.

Mais de uma das opções acima

Ir para a pergunta 18.

União

Ir para a pergunta 19.

Não participei como representante

Ir para a pergunta 25.

Organização

Ir para a pergunta 21.

16. Qual município? *

Ir para a pergunta 19.

17. Qual unidade federativa? *

Ir para a pergunta 19.

18. Quais entes federativos e/ou organizações? *

Por favor, indique o nome do ente e/ou organização (por exemplo: município de Porto Alegre e Universidade Federal do Rio Grande do Sul).

19. Enquanto participante do FONARI, a qual(is) estrutura(s) governamental(is) você foi vinculado? *

Por exemplo: Subsecretaria de Relações Internacionais ou Gabinete do Prefeito.

20. Enquanto participante do FONARI, qual(is) cargo(s) você exerceu na gestão pública?

Ir para a pergunta 22.

21. Qual(is)? *

22. Na sua opinião, o que levou a instituição representada por você a participar do FONARI?

23. Enquanto participante do FONARI, quais atividades internacionais foram promovidas pela instituição que você representava?

24. Na sua opinião, o FONARI contribuiu para o desenvolvimento da instituição da qual você foi representante?

25. Você exerceu alguma função dentro da estrutura do FONARI? *

Por exemplo, membro do Comitê Executivo ou Coordenador Regional.

Marcar apenas uma oval.

Sim

Não *Ir para a pergunta 27.*

26. Qual(is)? *

27. Durante o período em que você participou, quais destas ações foram realizadas pelo FONARI? *

Marque todas que se aplicam.

- Reuniões e/ou encontros Capacitação de gestores
 Pesquisa e sistematização de dados Elaboração de materiais informativos
 Coordenação Federativa Divulgação de eventos nacionais
 Participação em eventos nacionais Convênios com entidades nacionais
 Divulgação da atuação internacional de seus membros
 Divulgação de eventos internacionais Participação em eventos internacionais
 Convênios com entidades internacionais
 Outros Não sei responder

28. Você realizou atividades conjuntas com outros participantes do FONARI? *

Marcar apenas uma oval.

- Sim Não *Ir para a pergunta 31.*

29. Com quais participantes? *

Marque todas que se aplicam.

- Gestores municipais
 Gestores estaduais
 Gestores federais
 Organizações ou atores internacionais
 Outros

30. Como essas atividades foram articuladas? *

31. Na sua opinião, qual o objetivo do FONARI? *

32. Como você avalia as atividades do FONARI para a política externa federativa? *

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Pouco relevante	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Muito relevante

33. Na sua opinião, quais os principais resultados da atuação do FONARI? *

34. Por favor, cite outras três pessoas que foram referências para você dentro do FONARI. *

35. Comentários

Por favor, deixe aqui seus comentários sobre o questionário ou sobre a pesquisa.

36. Você gostaria de seguir colaborando com esta pesquisa? Se sim, por favor, deixe seu nome e contato.

Agradecimentos

Obrigada pelo tempo dedicado e por sua contribuição!
Ela é muito importante para esta pesquisa.

Se você conhecer outras pessoas que possam participar da pesquisa, por favor, encaminhe este questionário para elas através do link <https://forms.gle/oqFnnYAeqnFjmdyu9> .

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTAS

1. Como se deu a entrada do município ____ no FONARI?
2. Na sua opinião, o que levou o município ____ a participar do FONARI?
3. Quais as atividades internacionais promovidas pelo município ____?
4. Estas atividades tiveram relação com o FONARI?
5. Você realizou atividades conjuntas com outros participantes do FONARI?
 - a. Se sim, quais atividades?
 - b. Se sim, com quais participantes?
6. Para você, quais os objetivos do FONARI?
7. Para você, qual a agenda do FONARI?
8. Na sua opinião, quais os principais resultados da atuação do FONARI?
9. Na sua opinião, quais os desafios do FONARI?

APÊNDICE C – DISTRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS DE COMPETÊNCIAS SOBRE POLÍTICA EXTERNA, DE ACORDO COM SANCHEZ ET AL. (2006)

Em sua análise constitucional, Sanchez et al. analisam a os três temas “recorrentemente regulamentados pelas constituições brasileiras”: a celebração de tratados; a declaração de guerra e celebração da paz; e a manutenção de relações com outros Estados e a participação em organizações internacionais (SANCHEZ et al., 2006, p. 128). Para melhor visualização, as leis mapeadas pelos autores são exibidas em três quadros, um para cada tema selecionado.

Quadro 1. Distribuição de competências constitucionais - manutenção de relações com outros Estados e participação em organizações internacionais

Formulação	Decisão	Implementação	Avaliação
União - 21, I Art. 21. Compete à União: I. manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais.			STF - 102, I, e) Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal [...]: I. processar e julgar, originariamente: e) o litígio entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Território.
Presidente* - 84, VIII Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República VIII. celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;			
Senado Federal* - 52, IV Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: IV. aprovar previamente [...] a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente.			
■ Poder Executivo	■ Poder Legislativo		■ Poder Judiciário

Fonte: adaptado de Sanchez et al. (2006).

* competência privativa ou competência exclusiva.

Quadro 2. Distribuição de competências constitucionais – celebração de tratados

Formulação	Decisão	Implementação	Avaliação
		<p align="center">STF - 102, III, b)</p> <p>Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: III. julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida: b) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal.</p>	
	<p align="center">Presidente* - 84, VIII</p> <p>Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República VIII. celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional</p>	<p align="center">STJ - 105, III, a)</p> <p>Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça: III. julgar, em recurso especial, as causas decididas [...] pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, quando a decisão recorrida: a) contrariar tratado ou lei federal, ou negar-lhes vigência.</p>	
	<p align="center">Congresso Nacional* - 5º, inciso 3º, 49, I e 84, VIII</p> <p>Art. 5. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: §3º. Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional [...], serão equivalentes às emendas constitucionais.</p> <p>Art. 49. É competência exclusiva do Congresso Nacional: I. resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.</p>	<p align="center">Justiça Federal, Procurador Geral da República e STJ - 109, V e inciso 5º</p> <p>Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar: V. os crimes previstos em tratado ou convenção internacional, quando, iniciada a execução no País, o resultado tenha ou devesse ter ocorrido no estrangeiro, ou reciprocamente. § 5º. Nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, o Procurador-Geral da República, com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte, poderá suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, em qualquer fase do inquérito ou processo, incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal.</p>	
	<p>Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: VIII. celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional.</p>	<p align="center">Justiça Federal - 109, III</p> <p>Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar: III. as causas fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional</p>	
<p align="center"> Poder Executivo Poder Legislativo Poder Judiciário </p>			

Fonte: adaptado de Sanchez et al. (2006).

Quadro 3. Distribuição de competências constitucionais – declaração de guerra e celebração da paz

Formulação	Decisão	Implementação	Avaliação
União - 21, II			
Art. 21. Compete à União: II. declarar a guerra e celebrar a paz.			
Presidente* - 84, XIX e XX		Presidente* - 84, XIII e XIX	
Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: XIII. exercer o comando supremo das Forças Armadas, nomear os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos; XIX. declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele [...]; XX. celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional			
Conselho Nacional de Defesa - 91, inciso 1º e I	Congresso Nacional* - 49, II, 84, XIX e XX		
Art. 91. O Conselho de Defesa Nacional é órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado democrático [...]. §1. Compete ao Conselho de Defesa Nacional: I. opinar nas hipóteses de declaração de guerra e de celebração da paz, nos termos desta Constituição.	Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: II. autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele. Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República XIX. declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele [...]; XX. celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional.		
<p style="text-align: center;"> Poder Executivo Poder Legislativo Poder Judiciário </p>			

Fonte: adaptado de Sanchez et al. (2006).

* competência privativa ou competência exclusiva.

APÊNDICE D – PERFIL DOS MUNICÍPIOS ASSOCIADOS, SEGUNDO AS VARIÁVEIS DE MATSUMOTO (2011)

Para verificar quais os determinantes da atuação internacional dos municípios brasileiros, Matsumoto tomou como objeto de análise os municípios com burocracia especializada, ou seja, com “instâncias institucionais encarregadas de desenvolver ou coordenar políticas externas” (MATSUMOTO, 2011, p. 143) durante as gestões municipais de 2005 a 2008. Através de listas disponibilizadas pelo Observatório da Cooperação Descentralizada no Brasil, da Confederação Nacional de Municípios (que, à época, entrou em contato telefônico com todos os municípios brasileiros), da FONARI, e de seleção feita por Ribeiro (2008)⁹⁹, Matsumoto selecionou os municípios que apareceram em pelo menos em duas das listas e que possuíam departamentos ou ao menos um responsável por assuntos internacionais na administração pública local. A seleção levou a 87 municípios¹⁰⁰.

Com os dados, Matsumoto utilizou regressões logísticas e regressões logísticas para eventos raros a fim de selecionar as variáveis estatisticamente significativas para a existência de áreas internacionais nos municípios. O Quadro 1 traz um resumo da análise do autor, com os indicadores utilizados e o resultado dos testes. Na sequência, o Quadro 2 traz os dados das variáveis mostradas como significativas relativos aos Municípios Associados ao FONARI.

⁹⁹ Para o autor, a listagem mais completa era a da Confederação, uma vez que, por meio de contato telefônico com todos os municípios brasileiros, eles haviam levantado a existência de 146 municípios com alguma atividade diplomática. Destes, 30 possuíam área internacional e 116 possuíam apenas um assessor para tratar do tema. Com relação ao FONARI, o autor faz a ressalva de que todos os municípios com atuação internacional teriam, necessariamente, interesse pela Rede. Quanto ao levantamento de Ribeiro, o autor crítica a existência de viés, uma vez que Ribeiro adota critérios de seleção como “relevância política, econômica ou cultural em regiões metropolitanas” (MATSUMOTO, 2011).

¹⁰⁰ Foram eles: Alvorada/RS, Aracaju/SE, Araraquara/SP, Belém/PA, Belo Horizonte/MG, Boa Vista/RR, Cachoeirinha/RS, Camaçari/BA, Campinas/SP, Campo Grande/MS, Cascavel/PR, Caxias Do Sul/RS, Coronel Sapucaia/MS, Corumbá/MS, Cubatão/SP, Cuiabá/MT, Curitiba/PR, Diadema/SP, Diadema/SP, Feira De Santana/BA, Florianópolis/SC, Fortaleza/CE, Foz Do Iguaçu/PR, Goiânia/GO, Gravataí/RS, Guarulhos/SP, Indaiatuba/SP, Ipatinga/MG, Ipuã/SP, Itanhaém/SP, Itu/SP, Jacareí/SP, João Pessoa/PB, Joinville/SC, Juiz De Fora/MG, Jundiaí/SP, Londrina/PR, Macapá/AP, Maceió/AL, Manaus/AM, Maringá/PR, Mogi-Guaçu/SP, Mossoró/RN, Natal/RN, Nova Iguaçu/RJ, Nova Prata/RS, Olinda/PE, Osasco/SP, Ouro Preto/MG, Palmas/TO, Paranhos/MS, Passo Fundo/RS, Pelotas/RS, Piracicaba/SP, Porto Velho/RO, Praia Grande/SP, Recife/PE, Ribeirão Preto/SP, Rio Branco/AC, Rio Claro/SP, Rio De Janeiro/RJ, Salvador/BA, Santa Bárbara D'oeste/SP, Santa Maria/RS, Santana Do Livramento/RS, Santo André/SP, Santos/SP, São Bernardo Do Campo/SP, São Borja/RS, São Caetano Do Sul/SP, São Francisco De Paula/RS, São Gonçalo/RJ, São José Dos Campos/SP, São Leopoldo/RS, São Luís/MA, São Paulo/SP, São Vicente/SP, Sumaré/SP, Suzano/SP, Teresina/PI, Ubatuba/SP, Uberlândia/MG, Uruguaiana/RS, Vitória/ES (MATSUMOTO, 2011).

Quadro 1. Variáveis determinantes da existência de estruturas municipais de relações internacionais, segundo Matsumoto (2011)

Determinantes de Soldatos	Variáveis independentes	Indicadores	Relação com a existência de áreas internacionais
Segmentação objetiva	Geográficas	Pertence à faixa de fronteira	Estatisticamente significativa
		Tamanho da população	Estatisticamente significativa
	Político-administrativas	Número de funcionários na administração municipal	Excluída
		Capital estadual	Excluída
	Sociais	IDHM	Estatisticamente significativa
		Presença de Instituição de ensino superior	Estatisticamente significativa
Segmentação perceptiva (eleitoralismo)	Político-partidárias	Administração do PT	Estatisticamente significativa
		Partido de oposição ao governo federal	Não significativa
		Partido da base aliada ao governo federal	Não significativa
	Econômicas	PIB	Não significativa
		PIB per capita	Não significativa
		Exportações	Não significativa
		Comércio exterior	Não significativa
	Investimento Externo Direto	Excluída	
Assimetria das unidades federadas	Localização nas Regiões Geográficas	Pertence às regiões Norte, Nordeste ou Centro-Oeste	Excluída
Crescimento das unidades federadas	Localização nas UFs ou Regiões Geográficas	Pertence ao estado de SP	Estatisticamente significativa
		Pertence aos estados de SP ou RJ	Excluída
		Pertence à região Sudeste	Excluída
		Pertence às regiões Sudeste ou Sul	Excluída
Regionalismo/nacionalismo	Relações históricas conflituosas com a União	Pertence ao estado do RS	Estatisticamente significativa
<i>Me-tooism</i> (imitação)	Contato com áreas internacionais	Possui município próximo com área internacional	Não significativa

Fonte: adaptado de Matsumoto (2011).

Observação: as variáveis excluídas o foram por comprometeram a rodagem do modelo. A variável “Capital estadual” foi excluída por prever perfeitamente a existência de uma área internacional no município (separação completa), as demais, por gerarem problemas de colinearidade.

Quadro 2. Perfil dos Municípios Associados ao FONARI

Município	Localização		Informações gerais		Determinantes Geográficas		Determinantes Sociais	
	UF	Região	Ano de entrada no FONARI ¹	Administração (no momento da entrada)	Pertence à faixa de fronteira	Tamanho da população ²	IDHM ²	Presença de instituição de ensino superior ³
Aceguá	RS	Sul	2013	PMDB	Sim	4.394	0,687	Sim
Bagé	RS	Sul	2009	PT	Sim	116.794	0,74	Sim
Barueri	SP	Sudeste	2019	PSDB	Não	240.749	0,786	Sim
Belém	PA	Norte	2019	PSDB	Não	1.393.399	0,746	Sim
Belo Horizonte	MG	Sudeste	2013	PSB	Não	2.375.151	0,81	Sim
Betim	MG	Sudeste	2019	PHS	Não	378.089	0,749	Sim
Brasília	DF	Centro-Oeste	2013	PT	Não	2.570.160	0,824	Sim
Campinas	SP	Sudeste	2013	PSB	Não	1.080.113	0,805	Sim
Canoas	RS	Sul	2013	PT	Não	323.827	0,75	Sim
Contagem	MG	Sudeste	2013	PC do B	Não	603.442	0,756	Sim
Curitiba	PR	Sul	2013	PDT	Não	1.751.907	0,823	Sim
Diadema	SP	Sudeste	2013	PV	Não	386.089	0,757	Sim
Duque de Caxias	RJ	Sudeste	2019	PSB	Não	855.048	0,711	Sim
Feira de Santana	BA	Nordeste	2019	DEM	Não	556.642	0,712	Sim
Florianópolis	SC	Sul	2019	PMDB	Não	421.240	0,847	Sim
Fortaleza	CE	Nordeste	2009	PT	Não	2.452.185	0,754	Sim
Goiânia	GO	Centro-Oeste	2009	PMDB e PT	Não	1.302.001	0,799	Sim
Guarulhos	SP	Sudeste	2009	PT	Não	1.221.979	0,763	Sim
Jaboatão dos Guararapes	PE	Nordeste	2014	PSDB	Não	644.620	0,717	Sim
Jundiaí	SP	Sudeste	2013	PC do B	Não	370.126	0,822	Sim
Macapá	AP	Norte	2014	PSOL	Não	398.204	0,733	Sim
Manaus	AM	Norte	2019	PSDB	Não	1.802.014	0,737	Sim
Maringá	PR	Sul	2013	PP	Não	357.077	0,808	Sim
Osasco	SP	Sudeste	2009	PT	Não	666.740	0,776	Sim
Palmas	TO	Norte	2019	PSB	Não	228.332	0,788	Sim
Pelotas	RS	Sul	2019	PSDB	Não	328.275	0,739	Sim
Porto Alegre	RS	Sul	2009	PMDB e PDT	Não	1.409.351	0,805	Sim

(continua)

(continuação)

Município	Localização		Informações gerais		Determinantes Geográficas		Determinantes Sociais	
	UF	Região	Ano de entrada no FONARI ¹	Administração (no momento da entrada)	Pertence à faixa de fronteira	Tamanho da população ²	IDHM ²	Presença de instituição de ensino superior ³
Recife	PE	Nordeste	2009	PT	Não	1.537.704	0,772	Sim
Rio Branco	AC	Norte	2013	PT	Sim	336.038	0,727	Sim
Rio de Janeiro	RJ	Sudeste	2009	PMDB	Não	6.320.446	0,799	Sim
Salvador	BA	Nordeste	2009	PMDB	Não	2.675.656	0,759	Sim
Santo André	SP	Sudeste	2019	PSDB	Não	676.407	0,815	Sim
Santos	SP	Sudeste	2013	PSDB	Não	419.400	0,84	Sim
São Bernardo do Campo	SP	Sudeste	2013	PT	Não	756.563	0,805	Sim
São Carlos	SP	Sudeste	2009	PT	Não	221.950	0,805	Sim
São Luis	MA	Nordeste	2013	PTC	Não	1.014.837	0,768	Sim
São Paulo	SP	Sudeste	2013	PT	Não	11.253.503	0,805	Sim
Sorocaba	SP	Sudeste	2014	PSDB	Não	586.625	0,798	Sim
Uberlândia	MG	Sudeste	2017	PP	Não	604.013	0,789	Sim
Várzea Paulista	SP	Sudeste	2009	PT	Não	107.089	0,759	Sim
Vitória	ES	Sudeste	2009	PT	Não	327.801	0,845	Sim
Volta Redonda	RJ	Sudeste	2019	PV	Não	257.803	0,771	Sim

Fonte: dados da pesquisa (2020).

¹Conforme os documentos analisados.

² Conforme Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013 (2013).

³ Informações de 2020.